

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais



Entre as Dunas e o Morro: a Governança de Grandes Projetos Urbanos em Natal/RN

Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira



Natal/RN - 2021

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes
Departamento de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais

**ENTRE AS DUNAS E O MORRO: a Governança de Grandes Projetos Urbanos em
Natal/RN**

PEDRO HENRIQUE CORREIA DO NASCIMENTO DE OLIVEIRA

NATAL/RN

2021

PEDRO HENRIQUE CORREIA DO NASCIMENTO DE OLIVEIRA

**ENTRE AS DUNAS E O MORRO: a Governança de Grandes Projetos Urbanos em
Natal/RN**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Estudos Urbanos e Regionais.

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

NATAL/RN

2021

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes -
CCHLA

Oliveira, Pedro Henrique Correia do Nascimento de.

Entre as dunas e o morro : a governança de grandes projetos urbanos em Natal-RN / Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira. - Natal, 2021.

192 f.: il.

Dissertação (mestrado) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Ferreira da Cardoso da Silva.

1. Governança. 2. Grandes Projetos Urbanos (GPUs). 3. Natal/RN. I. Silva, Alexsandro Ferreira da Cardoso da. II. Título.

RN/UF/BS-CCHLA

CDU 351.712.2.025

Elaborado por Raphael Lorenzo Lopes Ramos Fagundes - CRB-15/912

PEDRO HENRIQUE CORREIA DO NASCIENTO DE OLIVEIRA

TERMO DE APROVAÇÃO

**ENTRE AS DUNAS E O MORRO: a Governança de Grandes Projetos Urbanos em
Natal/RN**

Texto submetido à apreciação da banca examinadora, composta pelos membros abaixo
denominados, em 30/08/2021:

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva - Orientador
Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN)

Professor Doutor Erick Silva Omena de Melo - Examinador Externo
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ)

Professora Doutora Maria Dulce Bentes Picanço Sobrinha - Examinadora Interna
Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe, Rhadylla, e a minha avó, Claudiana, por serem meus braços, meus pés, minhas referências e minhas amigas de todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Como um acadêmico iniciante que sou, quando abro qualquer dissertação, tese ou até mesmo livro, tiro as minhas primeiras impressões sobre o autor e sua obra a partir da rede de pessoas que ele agradece na abertura de seu texto. A partir de quem ele ou ela agradece e de como descreve essas pessoas eu imagino as discussões e a bagagem que aquele autor coletou para escrever sua obra. Sendo assim, aqui agradeço as pessoas que fazem parte da rede de apoio que me deu sustentação para escrever essa obra.

A minha Mãe, Rhadylla Madalena, e, Avó, Claudiana, agradeço por todos os incentivos dados até hoje e, repetindo o que eu disse a vocês nos agradecimentos do trabalho de conclusão de curso, obrigado por valorizarem minhas conquistas, que me fazem acreditar em quem sou. Na pandemia, agradeço também por ter me aguentado com minhas ansiedades e tensões. Amo vocês.

Ao meu orientador, o professor Alexsandro Ferreira, agradeço pelo apoio em me fazer levar essa pesquisa até o fim e por todas as conversas durante as orientações tidas nesses mais de dois anos, que muito me serviram de estímulo ao exercício da pesquisa acadêmica.

A professora Lindijane Almeida, agradeço por ter aberto as portas do grupo de pesquisa Estado e Políticas Pública, há quase quatro anos, e desde então ter me dado todo apoio, estrutura e suporte pro meu desenvolvimento como pesquisador. Do mesmo modo, agradeço a professora Raquel Silveira, quem muito me inspira por sua determinação em realizar seus objetivos.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, principalmente, na figura das professoras Sandra Gomes, Joana Moura e Sara Medeiros, as quais por meio de suas aulas sejam na graduação ou no mestrado contribuíram com meus aprendizados. Agradeço ainda a secretária do programa, Rosangela Câmara.

Ao grupo de pesquisa Estado e Políticas Públicas agradeço aos seus membros pelo convívio e trocas de saberes durante esses quase quatro anos dos quais faço parte. Agradeço, especialmente, a João Victor Lima e Marcos Adller. Agradeço também ao Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal.

A banca de qualificação formada pelo professor Richardson Câmara e pela professora Glenda Dantas, que me acompanham desde a graduação, agradeço pela

leitura atenta ao trabalho e por suas contribuições. Agradeço também a professora Dulce Bentes, que compôs a banca de qualificação e de defesa, e, ao professor Erick Omena por sua participação na banca de defesa.

A minha amiga Ana Vitória, agradeço pelo incentivo e suporte dado durante todo o mestrado, principalmente, no final, seja botando a mão na massa ou me motivando a fechar o trabalho. Do mesmo modo, agradeço a Cadmiel, que me acompanha desde a graduação e também foi meu parceiro nessa empreitada.

A Fabiano Jorge, Yasmim Marques e Marcos Aurélio agradeço por todos os “vamos lanchar?”, “vamos caminhar”, “você pode fazer isso depois” e tantos outros, que me ajudaram a desopilar nos momentos de tensão nesses dois anos. A Jaedson Gomes por todas as boas conversas que também sempre rederam boas indicações de leituras.

A Pedro Bruno, agradeço pela amizade de todos esses anos, sempre acreditando em mim, o que no processo de construção dessa dissertação não foi diferente. A Clara Alice e Leonardo Goulding (ou Gouldind), agradeço por terem entrado na minha vida logo no começo do mestrado e terem sido desde lá sinônimo de muito e amor. A Caio Delfino e Vanessa Karen, agradeço pela amizade serena e de muito incentivo a vida acadêmica e a pesquisa.

Agradeço ainda a todos e todas da turma de mestrado do PPEUR 2019, em especial, a Anna Elisa, com quem construí uma amizade nesses anos de formação.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, agradeço pelo apoio financeiro fornecido por meio da bolsa de pesquisa que me remunerou durante o mestrado.

LISTA DE ABREVIATURAS

- AFC - Análise fatorial de correspondência
- AGN - Agência de Fomento do Rio Grande do Norte
- ANCOP - Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa
- APAC - Associação Potiguar dos Atingidos pela Copa
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CBF - Confederação Brasileira de Futebol
- CEASA - Central de Abastecimentos do RN
- CEBs - Comunidades Eclesiais de Base
- CEPAC - Certificados de Potencial Adicional de Construção
- CDCA - Coutinho, Diegues, Cordeiro Arquitetos
- CDH - Classificação hierárquica descendente
- COHAB - Companhia de Habitação Popular
- CMN - Câmara Municipal de Natal
- CONPLAM - Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente
- CONTROL - Controladoria Geral do Estado
- CREA/RN - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Norte
- CSPNSC - Centro Sócio-Pastoral Nossa Senhora da Conceição
- CVLIs - Condutas Violentas Letais Intencionais
- DEM - Democratas
- DER - Departamento de Estradas e Rodagens
- EUA - Estados Unidos da América
- FIERN - Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte
- FIFA – Federação Internacional de Futebol
- FG - Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Rio Grande do Norte

FUNDEP - Fundação para o Desenvolvimento Sustentável da Terra Potiguar

GPUs - Grandes Projetos Urbanos

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPASE - Instituto de Previdência e Ação Social do Estado

IRAMUTEQ - Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de textes et de Questionnaires

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MPE - Ministério Público Estadual

MINCIDADES - Ministério da Cidade

NPM - New public management

OBVIUM - Observatório da Violência do RN

OSs - Organizações Sociais

OSCIPs - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

OUCs - Operações Urbanas Consorciadas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PCC - Primeiro Comando da Capital

PF - Parcela Fixa

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PPP - Parceria Público-Privado

PRODETUR - Programa de Desenvolvimento do Turismo Nordeste

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSD - Partido Social Democrata

PT - Partido dos Trabalhadores

PTU - Programa de Transporte Urbano

PUs - Projetos urbanos

PV - Parcela Variável

QID - Quadro de indicadores de desempenho

RCL - Receita Corrente Líquida

REGIC - Pesquisa de Regiões de Influência das Cidades

RN - Rio Grande do Norte

SECOPA - Secretaria Extraordinário para Assuntos da Copa

SEL - Secretaria Municipal de Esporte e Lazer

SIN - Secretaria do Estado de Infraestrutura

SEMURB - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo

SPE - Sociedade de Propósito Específico

SETUR - Secretaria do Estado de Turismo do Rio Grande do Norte

ST - Segmentos de texto

SWOT - 'strengths', 'weaknesses', 'opportunities' e 'threats'

UnP - Universidade Potiguar

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

VGv - Valor Geral de Vendas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de governança colaborativa	39
Figura 2 - Quadro metodológico da pesquisa	48
Figura 3 - Projeto arquitetônico do Estádio Estrela dos Reis Magos	61
Figura 4 - Estádio João Claudio de Vasconcelos Machado (Machadão)	62
Figura 5 - Projeto de adaptação do Machadão aos padrões da FIFA	62
Figura 6 - Projeto inicial do Complexo Esportivo Arena das Dunas	65
Figura 7 - Terrenos e imóveis públicos integrantes do Fundo Garantidor da PPP do Arena das Dunas	71
Figura 8 - Solenidade de lançamento do Edital de licitação da PPP do Arena das Dunas	72
Figura 9 - Linha do tempo da governança do Arena das Dunas.....	87
Figura 10 - Dendograma da Classificação Hierárquica Descendente das falas dos tomadores de decisão do Arena das Dunas	89
Figura 11 - Análise Fatorial por correspondência do Arena das Dunas	90
Figura 12 - Análise Fatorial por correspondência e Classificação Hierárquica Descendente.....	92
Figura 13 - Uso e ocupação do solo do entorno imediato do Arena das Dunas em 2011	99
Figura 14 - Uso e ocupação do solo do entorno imediato do Arena das Dunas em 2019	100
Figura 15 - Cartaz de divulgação Residencial Corais das Dunas	101
Figura 16 - Início da ocupação de Mãe Luíza	104
Figura 17 - Primeiras ocupações de Mãe Luíza	104
Figura 18 - Mãe Luíza na década de 1960.....	105
Figura 19 - Mãe Luíza na década de 1960.....	106
Figura 20 - Terreno do Paradise Mare Flat, ano de 1992.....	107
Figura 21 - Projeto de área de lazer desenvolvido para o concurso	120
Figura 22 - Mosaico do Plano Uma visão para Mãe Luíza	128
Figura 23 - Linha do tempo da governança do Arena do Morro.....	139
Figura 24 - Dendograma da Classificação Hierárquica Descendente das falas dos tomadores de decisão do Arena do Morro.....	141
Figura 25 - Análise Fatorial por correspondência	142
Figura 26 - Análise Fatorial por correspondência e Classificação Hierárquica Descendente.....	144
Figura 27 - Reuniões abertas de discussão sobre o Arena do Morro	145
Figura 28 - Reuniões abertas de discussão sobre o Arena do Morro	146
Figura 29 - Reunião com a governadora Fátima Bezerra.....	147
Figura 30 - Escola Estadual Sen. Dinarte Mariz antes da reforma, fevereiro de 2018.	148
Figura 31 - Escola Estadual Sen. Dinarte Mariz após reforma, fevereiro de 2020	149

Figura 32 - Uso e Ocupação do Solo do entorno imediato do Arena do Morro em 2011	151
Figura 33 - Uso e Ocupação do Solo do entorno imediato do Arena do Morro em 2019	152
Figura 34 - Ginásio Arena do Morro	154
Figura 35 - Fachada do Arena do Morro	154

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Renda média de Natal em 2010	56
Mapa 2 - Mapa de uso e ocupação do solo do bairro de Lagoa Nova.....	57
Mapa 3 - Localização de Mãe Luíza em Natal	103
Mapa 4 - Zoneamento Urbanístico do bairro de Mãe Luíza.....	111
Mapa 5 - Áreas Subnormais da AEIS de Mãe Luíza com a região do Barro Duro demarcada.....	156

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese de definições de GPUs.....	45
Quadro 2 - Lista de entrevistados	50
Quadro 3 - Descrição das análises realizadas pelo IRAMUTEQ.....	52
Quadro 4 - Descrição das características dos terrenos e imóveis públicos integrantes do Fundo Garantidor da PPP do Arena das Dunas	72
Quadro 5 - Equipamentos Urbanos do bairro	112
Quadro 6 - Evolução do número de organizações da sociedade civil em Mãe Luíza ..	113
Quadro 7 - Seminários Comunitários de Mãe Luíza	117
Quadro 8 - Principais Projetos urbanos de Natal desde os anos 2000.....	163
Quadro 9 - Características da Governança Colaborativa do Arena das Dunas e Arena do Morro	165
Quadro 10 - Atores envolvidos nos projetos e suas funções	168
Quadro 11 - Atores envolvidos nos projetos e suas funções	171

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores estimados das contraprestações do Arena das Dunas	84
Tabela 2 - Receitas das fontes adicionais de remuneração.....	95
Tabela 3 - Rendimento nominal médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade da Região Administrativa Leste de Natal	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Organizações da Sociedade Civil do bairro de Lagoa Nova.....	79
Gráfico 2 - Escala dos campeonatos realizados no Arena das Dunas	96
Gráfico 3 - Jogos de Campeonatos nacionais realizados no Arena das Dunas	97
Gráfico 4 - Eventos de entretenimento e corporativos do Arena das Dunas	98
Gráfico 5 - Porcentagem de votação para o Senado Federal nas eleições gerais de 2010	125

Gráfico 6 - Porcentagem de votação para o Senado Federal nas eleições gerais de 2014	125
Gráfico 7 - Evolução anual do número de Condutas Violentas Letais Intencionais – CVLI's de Mãe Luíza	156

RESUMO

Os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) são um tema que desde o avanço do neoliberalismo entre os anos de 1980 e 1990 tem ganhado destaque mundo a fora, principalmente, no norte ocidental. Por se constituírem como excepcionalidade a lógica do planejamento urbano modernista desenvolve uma estrutura de governança urbana própria a parte da totalidade da cidade. No Brasil no contexto recente, os megaeventos fizeram com que cidades médias levassem a cabo GPUs e todos os seus efeitos ruptivos em várias dimensões da gestão urbana, como no caso de Natal, capital do estado Rio Grande do Norte. No ano de 2014, ocorreu um fato único para história recente de Natal que foi a inauguração de dois projetos urbanos que são exemplos únicos de uma implementação baseada na articulação público-privada, em maior ou menor grau, quais sejam: o Arena das Dunas, estádio construído no bairro de Lagoa Nova, para ser a praça central dos eventos da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 na cidade; e, simultaneamente, o Arena do Morro, ginásio poliesportivo, construído no bairro popular de origem informal de Mãe Luiza. O enquadramento dessas características conduz à necessidade de que seja pesquisado a governança de equipamentos coletivos nos momentos de formulação e implementação. Desse modo questionou-se na presente pesquisa: Quais as características da governança desses dois projetos na formulação e implementação? E, para além das semelhanças e diferenças contextuais, existe também semelhanças e/ou diferenças no padrão de governança exercida na formulação e implementação do Arena das Dunas e Arena do Morro em Natal/RN? Partimos da hipótese de que os arranjos público-privados dos equipamentos de Natal estudados produziram, nas fases de formulação e implementação, padrões de governança independentes. Para o caso da Arena das Dunas forjou-se um padrão de governança empreendedorista urbano (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) tendo como características de formulação e implementação insulada e para o Arena do Morro um padrão corporativista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) de características de formulação e implementação participacionista e de funcionamento coletivo. Desse modo, a presente pesquisa *objetiva* compreender os padrões de governança estruturado nos projetos do Arena das Dunas e do Arena do Morro, em Natal/RN. Para tanto adotamos como modelo de análise a proposta da Governança Colaborativa de Ansell e Gash (2007). Como resultado, identificamos no caso do Arena das Dunas um padrão de governança empreendedorista-patrimonialista insulada que implementa um GPU visto os efeitos físico-territoriais observados no entorno a partir de sua inserção. Já quanto o Arena do Morro, verificamos um padrão de governança corporativista desinstitucionalizado de um projeto urbano comunitário. Concluímos que o que faz com que Natal consiga implementar esses dois equipamentos com características tão semelhantes e diferentes no mesmo recorte temporal é a independência que cada um tem do outro.

Palavras Chave: Governança. Grandes Projetos Urbanos (GPUs). Natal/RN. Arena das Dunas . Arena do Morro.

ABSTRACT

The Large Urban Projects (LUPs) are a theme that, since the advance of neoliberalism between the 1980s and 1990s, has gained prominence around the world, especially in the North West. As the logic of modernist urban planning constitutes an exceptionality, they develop an urban governance structure that is part of the city as a whole. In Brazil, in the recent context, mega-events have made medium-sized cities carry out LUPs and all their disruptive effects in various dimensions of urban management, as in the case of Natal, capital of the state of Rio Grande do Norte. In 2014, a unique event occurred in the recent history of Natal, which was the inauguration of two urban projects that are unique examples of an implementation based on public-private articulation, to a greater or lesser degree, namely: Arena das Dunas, stadium built in the neighborhood of Lagoa Nova, to be the central square for the 2014 FIFA World Cup Brazil events in the city; and, simultaneously, Arena do Morro, a multi-sport gymnasium, built in the popular informal neighborhood of Mãe Luiza. The framing of these characteristics leads to the need to research the governance of collective facilities at the time of formulation and implementation. Thus, the following question was asked in this research: What are the characteristics of the governance of these two projects in the formulation and implementation phases? And how could Natal, an average city of less than 900 thousand inhabitants, be able to produce equipment so similar and so different in a short period of time? We start from the premise that the public-private arrangements of the studied equipment in Natal produced, in the formulation and implementation phases, independent governance standards. In the case of Arena das Dunas, a pattern of urban entrepreneurial governance was forged (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) having as characteristics of insulated formulation and implementation, and for Arena do Morro a corporatist pattern (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) of characteristics of participatory formulation and implementation and collective functioning. Thus, this research aims to understand the patterns of governance structured in the projects of Arena das Dunas and Arena do Morro, in Natal/RN. For this purpose, we adopted the Collaborative Governance proposal by Ansell and Gash (2007) as an analysis model. As a result, we identified in the case of Arena das Dunas an insulated entrepreneurial-patrimonialist governance pattern that implements a LUP considering the physical-territorial effects observed in the surroundings from its insertion. As for Arena do Morro, we verified a pattern of deinstitutionalized corporatist governance of a community urban project. We concluded that what makes Natal manage to implement these two equipments with such similar and different characteristics in the same time frame is the independence that each has from the other.

Key Words: Governance. Large Urban Projects (LUPs). Natal/RN. Arena das Dunas . Arena do Morro.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 01. A GOVERNANÇA DE GRANDES PROJETOS URBANOS	24
1.1 COALIZÕES URBANAS.....	24
1.2 GOVERNANÇA.....	31
1.3.1 GOVERNANÇA COLABORATIVA	37
1.4 GRANDES PROJETOS URBANOS.....	43
1.5 NOTAS METODOLÓGICAS	47
CAPÍTULO 02: A GOVERNANÇA EMPREENDEDORISTA-PATRIMONIALISTA INSULADA DO ARENA DAS DUNAS	54
2.1 Condições iniciais: histórico de cooperação	58
2.2 Incentivos a participação	61
2.2.1 Incentivos projetuais	61
2.2.2 Incentivos econômicos	69
2.3 Liderança.....	74
2.4 Desenho Institucional.....	82
2.5 Processo Colaborativo.....	86
2.6 Resultados: a governança empreendedorista-patrimonialista de um GPU.....	93
CAPÍTULO 03: A GOVERNANÇA CORPORATIVISTA DESINSTITUCIONALIZADA DO ARENA DO MORRO.....	103
3.1. Condições Iniciais: Histórico de Cooperação e Conflito	112
3.2 Incentivos à participação	123
3.2.1 Incentivos eleitorais.....	123
3.2.2 Incentivos projetuais	126
3.3 Liderança.....	129
3.4 Desenho Institucional.....	130
3.5 Processo Colaborativo.....	138
3.6 Resultados: a governança desinstitucionalizada de um projeto urbano comunitário	150
CAPÍTULO 04: RELACIONANDO PADRÕES DE GOVERNANÇA URBANA	158
4.1 Correlacionando padrões de governança urbana no Brasil	158
4.2 A Governança de GPUs em Natal.....	163
CONSIDERAÇÕES FINAIS	173
REFERÊNCIAS	177
APÊNDICES.....	188

INTRODUÇÃO

Os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) ou Projetos Urbanos (PUs) são um tema que desde o avanço do neoliberalismo entre os anos de 1980 e 1990 tem ganhado destaque mundo a fora, principalmente, no norte ocidental. O tema não tem uma compreensão única, como aponta Lungo (2004), e para cada contexto político, institucional e econômico esses projetos vão ter características próprias e comuns à região onde estão sendo desenvolvidos.

Do ponto de vista político-institucional, os GPUs criaram um novo fenômeno dentro do planejamento urbano que é a gestão das cidades a partir de projetos. Para além de uma contraposição ao planejamento urbano integrador modernista, essa lógica está assentada, principalmente, na ideia de que atores públicos e privados aportam grande quantidade de recursos em localizações estratégicas do tecido urbano das cidades são escolhidos para que fortes investimentos sejam realizados na região, desenvolvendo estruturas de poder intraurbanas específicas.

Ao longo dos anos essa discussão aproximou-se do conceito de governança, assunto fortemente debatido na Ciência Política, pelo campo das Políticas Públicas, e na administração pública. O conceito que data dos anos de 1930 e reaparece em meio ao avanço do neoliberalismo, principalmente nos de 1990, dá conta de examinar a intermediação entre o aparato de Estado, os interesses privados e a sociedade.

Os GPUs intensificaram a entrada do setor privado para dentro da gestão da cidade sob os mais diversos formatos, como concessão, Parceria Público-Privado (PPP), terceirização e etc. Como preconiza a Vainer, Oliveira e Lima JR (2012), no caso dos grandes projetos, esses formatos jurídico-legais de prestação de serviços por empresas privadas, ocorrem, majoritariamente, fazendo com que os riscos financeiros ou de renúncia fiscal e/ou urbanística, formatados de acordo com as necessidades dos projetos, sejam compartilhados com o setor privado ou por vezes assumidos inteiramente pelo Estado.

A complicação disso seria o Estado investindo recursos públicos e flexibilizando o controle do uso do solo em projetos que beneficiam predominantemente o interesse do mercado ao invés do cidadão, uma vez que seriam indutores de gentrificação, segregação e expulsão da população pobre do entorno.

No caso brasileiro, os GPUs encontram espaço fértil de implantação a partir dos anos de 1990 em consonância com as reformas gerenciais estatais que inseriu novos formatos jurídicos-legais de contratação do setor privado para prestação de serviços públicos, como as concessões (Lei Nº 8.987/1995) e a terceirização para organizações sociais (Lei Nº 9.637/1998). Nesse contexto, a implementação de alguns projetos começam a ser ensaiados, sobretudo, nas grandes nas metrópoles brasileiras, como no Rio de Janeiro, por meio do início dos debates de revitalização da zona portuária (SARUE, 2015), e em São Paulo com as primeiras operações urbanas no Anhangabaú, Água Branca, Faria Lima e Centro (SARUE; PAGIN, 2018).

Nos anos 2000 é que a modelagem de estruturas de governança urbana baseadas na lógica dos GPUs ganha força a partir do Estatuto das Cidades (Lei Federal Nº 10.257), que incorpora instrumentos empreendedoristas como as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e ainda a Lei de PPPs (Lei Nº 11.079/2005).

Com isso, projetos urbanos se expandem para cidades médias por meio de políticas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Outro elemento de expansão dessa modelagem de governança para cidades médias foram os megaeventos esportivos. Os megaeventos fizeram com que as cidades médias escolhidas levassem a cabo GPUs e todos os seus efeitos ruptivos em várias dimensões da gestão urbana (VAINER; OLIVEIRA; LIMA JR, 2012). Desse modo, surge a necessidade de compreensão das características da governança de GPUs ou PUs em cidade médias, como é o caso da capital do estado do Rio Grande do Norte (RN), Natal.

A cidade do Natal está localizada no litoral do Nordeste brasileiro, mais precisamente na mesorregião leste potiguar. Geo-territorialmente, o município apresenta uma área de 167,264 km², equivalente a 0,32% da área total do Estado, dividido em 36 bairros que estão distribuídos em quatro zonas administrativas. Seu território, ainda, faz limite a norte com Extremoz, a sul com Parnamirim, a oeste com Macaíba e São Gonçalo do Amarante, e a leste com o Oceano Atlântico.

Demograficamente, Natal, conta com uma população de 803.739 habitantes (Estimativa em 2017 de 885.180 habitantes), segundo o IBGE. Essa população equivale a 50% da população total da única Região Metropolitana existente no estado, aglomerado urbano do qual Natal faz parte e é o polo juntamente com mais 15

municípios¹. Sua densidade demográfica é de 4.805, 24 habitantes por km², o que lhe coloca como a sexta maior capital do país em densidade demográfica. Por essas características, Natal é classificada como uma capital regional A, juntamente com Aracaju, Campo Grande, Cuiabá, João Pessoa, Maceió, Ribeirão Preto, São Luís e Teresina.

Como cidade média, Natal tem características de implementar projetos urbanos esporadicamente, como é o caso da Via Costeira, entre os anos de 1970 e 1980, financiado pelo Governo do Estado. Na história recente, datada desde do início dos anos de 2000, a capital potiguar concentrou-se em produzir projetos urbanos de mobilidade e infraestrutura urbana que se espraia para sua região metropolitana como coloca Silva (2016).

Nesse contexto temporal, no ano de 2014, ocorreu um fato único para história recente de Natal que foi a inauguração de dois projetos urbanos que são exemplos únicos de uma implementação baseada na articulação público-privada, em maior ou menor grau, em uma linha não conduzida diretamente pelas instituições públicas ligadas ao tema. Os referidos equipamentos são a Arena das Dunas, estádio construído no bairro de Lagoa Nova, para ser a praça central dos eventos da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 na cidade; e, simultaneamente, a Arena do Morro, ginásio poliesportivo, construído no bairro de Mãe Luiza.

O Arena das Dunas, por sua vez, possui particularidades de uma parceria público-privada cujo planejamento, gestão e financiamento indicam mudanças consideráveis no modelo de governança até então utilizado pelo Governo do Estado, marcado anteriormente por domínio do Estado. Territorialmente, o Arena das Dunas, foi construído no sítio do antigo Estádio de Futebol João Claudio de Vasconcelos Machado (Machadão), demolido conjuntamente com o Ginásio Humberto Nesi (Machadinho), em 2011. O bairro de sua localização é Lagoa Nova, área de expansão urbana dos anos 1950, e hoje ocupada por população de classe média, com alguns pontos de classe alta – em processo de valorização imobiliária há, pelo menos, 15 anos. Aspecto curioso é que o Arena das Dunas foi utilizado, do ponto de vista do Marketing Imobiliário, para promover prédios residências voltados à classe média alta da cidade do Natal. O Arena

¹ Os municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal são os seguintes: Arês, Ceará-Mirim, Extremoz, Goianinha, Ielmo Marinho, Macaíba, Maxaranguape, Monte Alegre, Natal (Polo), Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, São José de Mipibu e Vera Cruz.

das Dunas foi a primeira PPP desenhada no quadro de Grandes Projetos Urbanos voltados para a Copa do Mundo FIFA, em Natal.

Já o Arena do Morro, tido como um exemplo de inclusão social e participação, também criou sua própria linha de execução, pautado pela excelência do projeto e do envolvimento popular. Por sua vez, o Arena do Morro se distingue pela qualidade arquitetônica do projeto, dos materiais (pouco usuais na cidade), da forma de planejamento e gestão e, principalmente, por estar em uma das áreas mais vulneráveis socialmente (incluindo graves problemas habitacionais) na cidade – encravada no bairro popular de origem informal de Mãe Luiza. O Arena do Morro é, inclusive temporalmente, um contraponto ao modelo “empreendedorista” do Arena das Dunas, destacando sua abordagem popular.

Ou seja, são equipamentos que apresentam semelhanças contextuais claras (equipamentos esportivos multiuso, formado por parcerias com setor privado, com financiamento diferenciado em relação ao padrão local e quanto os mecanismos de viabilização e contando com escritórios de arquitetura renomados internacionalmente) e diferenças localizacionais dispares.

Anteriormente, ambos os projetos já foram objeto de um estudo de casos conjuntos de Araújo, Dantas e Nascimento (2014) focando na dimensão arquitetônica-territorial desses equipamentos esportivos. O Arena das Dunas em particular também já foi objeto de pesquisa numa investigação sobre sua governança por Luzardo (2012). A análise conjunta dos dois projetos também tem como fundo a atual agenda de pesquisa do Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal) sobre Regimes Urbanos e Governança democrática²³. Assim, é seguindo pela lente política que nos fazemos duas perguntas de pesquisa: Quais as características da governança desses dois projetos na formulação e implementação? E, para além das semelhanças e diferenças contextuais, existe também semelhanças e/ou diferenças no padrão de governança exercida na formulação e implementação do Arena das Dunas e Arena do Morro em Natal/RN?

² O Observatório das Metrôpoles é uma rede de pesquisa nacional fundada em 1998 que trabalha de forma sistemática com o tema dos desafios encontrados nas Metrôpoles para o desenvolvimento nacional, tendo como principal referência as mudanças nas relações entre sociedade, economia, Estado e os territórios. O tema dos Regimes Urbanos e Governança Democrática, por sua vez, é parte do programa de pesquisa “As Metrôpoles e o Direito à Cidade na inflexão da ordem urbana brasileira” do Observatório das Metrôpoles, coordenado no Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal pelo professor Alessandro Ferreira Cardoso da Silva.

Para responder esse conjunto de perguntas, adotamos duas hipóteses. A primeira é de que os arranjos público-privados dos projetos urbanos de Natal produziram nas fases de formulação e implementação, padrões de governança independentes. Para o caso da Arena das Dunas forjou-se um padrão de governança empreendedorista urbano (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) tendo como características de formulação e implementação insulado e para o Arena do Morro um padrão corporativista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) de características de formulação e implementação participacionista e de funcionamento coletivo.

Desse modo, a presente pesquisa tem como *objetivo geral* compreender os padrões de governança estruturados nos projetos do Arena das Dunas e do Arena do Morro, em Natal/RN, adotando ainda os seguintes *objetivos específicos*:

- a) Mapear historicamente as características e o contexto das relações entre os atores envolvidos nos projetos;
- b) Verificar os resultados empreendidos nos dois equipamentos;
- c) Relacionar os padrões de governança constituídos nos dois projetos em relação ao contexto nacional.

A pesquisa, assim, encontra-se situada enquanto um estudo qualitativo tendo em vista que busca compreender em profundidade os padrões de governança de formulação e implementação de dois equipamentos urbanos multiuso inaugurados no mesmo ano de 2014 na cidade do Natal. Por essas características esse estudo se encaixa como estudo comparativo orientado ao caso que segundo Ragin (2014) é uma técnica de pesquisa qualitativa proposta pelo autor para exploração com uma amostra de N pequeno de casos.

Para tanto, a metodologia detalhada mais a frente foi dividida em três etapas, quais sejam: 1ª etapa, construção do referencial teórico; 2ª etapa, estratégia de coleta de dados; e 3ª etapa, estratégia de análise dos dados. Na 1ª etapa elaboramos uma revisão teórica baseada nas principais referências dos assuntos sobre a coalização de forças entre atores públicos e privados no âmbito urbano. A 2ª etapa consistiu na coleta de dados através de análise documental e entrevistas semi-estruturadas. Por último, na 3ª etapa destacamos entre as estratégias de análise de dados a análise de conteúdo por meio do software IRAMUTEQ.

Assim, esta dissertação está dividida para além dessa introdução e das considerações finais em mais quatro capítulos. No **capítulo 01**, apresentamos uma revisão teórica baseada nas principais referências dos assuntos sobre a coalização de forças entre atores públicos e privados no âmbito urbano. A partir dessa revisão inicial argumentamos no capítulo a necessidade do uso do conceito de Governança como uma abordagem holística e atualizada dessa discussão, adotando ainda a proposta da governança colaborativa a ser aplicada a categoria dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs). Para tanto, definições do conceito de GPUs também são revisadas. Ao final desse capítulo apresentamos detalhadamente as metodologias usadas no trabalho para operacionalizar a pesquisa empírica.

No **capítulo 02** fazemos aplicação da governança colaborativa mediante o caso do estádio Arena das Dunas, no bairro de Lagoa Nova. Já no **capítulo 03** realizamos aplicação da mesma abordagem ao caso do ginásio Arena do Morro, no bairro de Mãe Luíza. O **capítulo 04**, por sua vez, apresenta breve discussão sobre as estruturas de governança urbana em escala nacional e realiza uma comparação das características da governança empreendida nos dois casos estudados.

Ao final, nas **considerações finais** apontam que o Arena das Dunas apresenta um padrão de governança empreendedorista-patrimonialista insulada de um verdadeiro GPU enquanto que o Arena do Morro tem um padrão de governança corporativista desinstitucionalizada de um projeto urbano comunitário. Além disso, concluímos que o que faz com que Natal consiga implementar esses dois equipamentos com características tão semelhantes e diferentes no mesmo recorte temporal é a independência que cada um tem do outro.

CAPÍTULO 01. A GOVERNANÇA DE GRANDES PROJETOS URBANOS

A coalização de forças entre atores públicos e privados para condução do desenvolvimento urbano das cidades é um pressuposto que paira no planejamento urbano desde os anos de 1980. Essa ideia está teorizada na literatura desde os autores da teoria de elites e os pluralistas, abordadas em perspectivas diferentes e sem dar muito visão ao poder público local, mesmo que focadas em olhar para o ente nacional, mas encontra força analítica a partir de abordagens que enfatizaram o urbano.

Este capítulo, então, se propõe a apresentar revisão dos referenciais teóricos e empíricos produzidos em diferentes vertentes dos estudos urbanos e de políticas públicas, seja na literatura internacional ou nacional, focando, principalmente, no contexto dos debates sobre Grandes projetos urbanos.

A síntese do nosso argumento, a ser apresentado no capítulo, pode ser desenvolvida do seguinte modo: as produções teóricas e empíricas, por vezes, somente conseguem ler suas especificidades regionais, ou pressupõem que os eventos locais são desdobramentos das condições macroeconômicas globais, necessitando da governança enquanto conceito de enquadramento de uma análise holística dos atores, das instituições, ideias e suas relações com o espaço urbano. O argumento busca justificar do uso da categoria governança colaborativa como modelo teórico-metodológico para análise das relações entre os atores e instituições.

1.1 COALIZÕES URBANAS

A discussão sobre as formas de coalização de forças na cidade, seja do ponto de vista de quem toma decisões políticas ou de quem se apropriação fisicamente do espaço urbano, no último século mobilizou a literatura nas suas mais variadas disciplinas. Esse debate tem início ainda no século dezanove com a publicação do livro *American Commonwealth* de James Bryce em 1888, mas essa discussão só vai se intensificar após *Community Power Structure* de Floyd Hunter ser lançado na década de 1950 que é uma obra inaugural para Teoria da Elite (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2018).

Daí em diante, destacamos a importância do trabalho desenvolvido por Mills em *A Elite do Poder* (1985). *Elite do Poder* é uma obra que intenta demonstrar como a Política estadunidense era, em meados dos anos 1950, dominada por três sub-grupos detentores do Poder; eram eles, o comando militar e o complexo de Guerra – que

pressionava por mais gastos em armas, equipamentos, sistemas bélicos, etc.; os políticos profissionais em Washington, que trabalhavam por uma burocracia voltada a se repetir, eleitoralmente, no Poder; e as grandes corporações, que esmagavam os pequenos negócios (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2018). Mills defende a ideia de que não há uma Democracia forte e pujante enquanto esses três grupos dominarem a cena política dos Estados Unidos da América (EUA) (FRANÇA, 2019).

Contestando essa linha de argumentação, os chamados estudos da geração Pluralista, nos anos de 1960, vão apostar que não é verdade que uma ou três elites dominem a democracia nos EUA, pois, argumentam, há um cenário de competição entre grupos de Poder, exercendo pesos e contrapesos que equilibram o jogo político. Os estudos Pluralistas vão ser inaugurados a partir da obra *Who's Governs* ([1961] 2005) de Robert Dahl (GRIN; ABRUCIO, 2019). Nessa perspectiva, a política é exercida mesmo que desigualmente por atores dispersos. Desse modo, as ações governamentais são o resultado das formas como se dá a competição e a barganha que existe no interior das coalizões de atores locais.

Focada num olhar mais detido sobre as elites rentistas urbanas e em meio ao acúmulo de pesquisas das abordagens de elite e pluralista, é que vai surgir outra proposta: a Teoria das máquinas de crescimento de Harvey Molotch (1976). Molotch (1976), na sua primeira proposição da teoria estabelece que a cidade esteja para além de questões comportamentais defendidas pelos autores da Escola de Chicago, ela deve ser lida como um ativo econômico pró-crescimento, inserindo, assim, elementos da economia política nunca antes desenvolvidos em teorias de leitura do urbano. Isso ocorreu por que devido à crise da estrutura fiscal norte-americana os municípios ficaram sem recursos, criando uma armadilha que tornará as lideranças políticas locais reféns de alianças com o empresariado, especialmente os incorporadores (MARQUES, 2018, p. 31). Desse modo, a teoria das máquinas de crescimento é uma das primeiras proposições nesse sentido, muito influenciada pela geração que apostava na teoria das Elites para explicar a condução local das políticas urbanas.

A discussão das contradições dos conflitos urbanos não parou na primeira publicação de Molotch. Em 1987 em parceria com John Logan, sua proposição inicial é amplamente desenvolvida. Agora Logan e Molotch (1987), guiados pela pergunta “Quem governa a cidade” continuam afirmando que a cidade é governada pelos

interesses de uma elite urbana conduzidos, majoritariamente, por uma coalizão de atores políticos e classes rentistas, propondo uma explicação para essa afirmação.

Para isso, afirmam que nas cidades norte americanas, foco dos seus estudos, existia certo nível de ativismo humano (valor de uso), por parte dos estadunidenses, no sentido de busca pela boa qualidade de vida no espaço urbano, sujeito a ser negociado por valores de troca. A negociação ou conversão dos valores de uso em valores de troca seriam feitas por coalizões. Portanto, estamos falando de grupos de interesses, com potencial de atração, para além de atores políticos e agentes rentistas, de atores como a mídia local, universidades, museus, teatros, exposições, profissionais esportivos, sindicatos, autônomos e pequenos comerciantes. A coalizão que tiver maior força de negociação conseguiria mobilizar os recursos necessários para transformar as cidades por meio de projetos ou planos urbanos de desenvolvimento econômico. Esses recursos utilizados pela coalizão seriam os discursos políticos e econômicos de “legados”, de empregos e valorização de áreas da cidade, visando evitar conflitos e controle social. Logo, seria por meio dos elementos simbólicos – legado em suas diversas perspectivas – e o uso da terra urbana pelo qual se daria a luta das elites locais para promoverem uma agenda pró-crescimento econômico capaz de cooptar o “ativismo humano” dos cidadãos.

Adicionalmente, contra esse viés econômico, os autores também desenvolvem a ideia de coalizões anti-crescimento, pró-bem-estar social e urbano, tendo como agenda o combate a valorização imobiliária, aos processos de gentrificação e, basicamente, aversão a lógica de mercantilização da terra urbana.

Por último, carregando traços do embate anterior entre elitistas e pluralistas e, também, seguindo esse olhar mais detido nas condições urbanas iniciado com a discussão da Máquina de crescimento, é que vai surgir a Teoria dos Regimes Urbanos. A proposta teórica-metodológica da transposição da noção de regimes políticos, a nível de Estado-Nação, para análise da cidade e do urbano, por isso regime urbano, foi desenvolvida por vários autores (FAINSTEIN; FAINSTEIN, 1983; ELKIN, 1985; LAURIA, 1997), mas ganhou notoriedade a partir dos trabalhos de Clarence Stone (1989; 1993).

Para Stone (1993), olhando para o contexto pós-industrial e de crise econômica da década de 1970, já descrita pelos Neomarxistas, e partindo de uma perspectiva

pluralista onde os grupos organizados disputam o poder, os Regimes urbanos podem ser descritos como as características e/ou formatos pelos quais os o setor privado e o poder publico local se organizam numa coalizão para enfrentar uma agenda de desenvolvimento urbano que, na maioria dos casos, tende a ser uma a agenda de desenvolvimento econômico por meio do urbano. Essa coalizão seria, então, o Regime urbano e o foco analítico.

Do ponto de vista organizacional da coalizão, a teoria dos Regimes urbanos carrega dois pressupostos: i. De que os governos locais devem liderar o grupo interesses (MARQUES, 2018); e ii. Que, por certa influência da teoria da Elite, as coalizões apresentam mecanismos internos de durabilidade no tempo, tornando-a um grupo de preferências endógenas.

Contudo, do ponto de vista operacional, a tentativa de transposição de análises por meio da Teoria dos Regimes urbanos para contextos democráticos e de economia política fora dos Estados Unidos se apresenta como problema do modelo. Nesse sentido, o estudo de Harding (1997 *apud* SARUÊ, 2015, p.17) sobre os arranjos de produção de políticas urbanas em cinco cidades europeias (Amsterdam, Copenhague, Edimburgo, Hamburgo e Manchester) é conclusivo em apontar que, devido ao modelo de Estado Central, os Estados nacionais exercem maior influência na formulação dessas políticas juntamente a governos e comunidades empresariais locais. Indica, então, a insuficiência da teoria norte-americana com relação às diferenças na centralização decisória, assim como na demanda por investimentos externos que para ele podem ser maior ou menor dado ao modelo de arrecadação e repasses verticais dos países. Nesse sentido, Stoker e Mosserger (2001) também apontam, a forma como os governos locais controlam o uso da terra urbana e do padrão de investimento que determina o enquadramento do Regime urbano.

Além disso, Silva, Clementino e Almeida (2018), ainda colocam que por essas características limitadoras, dependendo do contexto social e econômico, e pelas pesquisas já realizadas serem operacionalizadas por estudos de caso ou de N de casos pequeno, o estudo do poder na cidade via Regimes urbanos deve ser considerado como um modelo analítico ao invés de teórico. Ao final, ainda com base em Silva, Clementino e Almeida (2018, p. 847), os Regimes urbanos propiciam “uma análise abrangente com ligações com a teoria política (conceitos de democracia, participação, elites, escolha

pública, etc.) e economia política crítica, com ênfase nos processos de definição do crescimento econômico na cidade”. Enquanto agenda de pesquisa, Silva, Clementino e Almeida (2018) sugerem a categoria governança como chave analítica para aplicar empiricamente a teoria dos Regimes Urbanos.

Como observado até aqui, em teorias fortemente desenvolvidas nos estudos da Ciência Política, a existência de relações entre o Estado e os agentes rentistas na produção de políticas urbanas é um pressuposto que perpassa todas as teorias acima revisadas, enquadrando, portanto, a essência do conceito de governança, a ser retomado na próxima seção como conceito chave dessa pesquisa. Porém, nos anos de 1970, retomando críticas a Escola Ecológica de Chicago, vão surgir os estudos urbanos Neo Marxistas de abordagem estruturalista que reforçam e justificam ainda mais a nossa escolha de adotar a governança como categoria analítica desta dissertação.

Nesse sentido, no campo estruturalista, ressaltamos, inicialmente, o trabalho de David Harvey (1992; 2005) como expoente do neo-marxismo. Como interpretado por ele, o caminho com direção a intensificação do urbanismo neoliberal começa quando as cidades ainda viviam o ápice do período modernista. Para o autor, no período pós-segunda guerra mundial, governos centrais e locais, por maior que fossem suas oposições ideológicas, se viram obrigados a produzir políticas de bem estar social e urbano, como de pleno emprego, habitação de interesse social em localizações centrais em maior parte da Europa, previdência, revitalização urbana, entre outras.

Porém, esse modelo somente se sustentou plenamente até os anos de 1970, começando a dar indícios de falhas ou fim formal para as décadas seguintes. Ainda segundo Harvey (1992, p. 72-73), o fato é que os argumentos universalistas e integralistas do modo modernista foram amplamente utilizados por governos e pelo capital corporativo para remodelar o tecido urbano, devastado no pós-guerra. Porém na esteira desse processo a coalizão político-econômica já forjava aos poucos as características pós-modernistas de fragmentação do planejamento e ação no/do espaço, bem como valorização do lugar, ao invés do território, e produção de projetos arquitetônicos personalizados. No caso estadunidense, por exemplo, de um lado, os governos continuavam a produzir o mesmo padrão de suburbanização em massa e pouco controlada do período entre guerras para as classes baixas e, do outro, prezava

pela construção de edifícios corporativos que já ensaiavam valorizar o individual e o personalizado do pós-modernismo (HARVEY, 1992, p. 77).

Em meio a esse contexto de transição dos modos modernistas para pós-modernistas, o próprio Harvey (2005), olhando fortemente para o aspecto macroeconômico, interpreta esse fenômeno por meio do conceito de Empreendedorismo Urbano. Harvey (2005) argumenta que a partir da década de 1970 a desindustrialização, os altos índices de desemprego estrutural, a austeridade fiscal em todos os níveis de governos e as tendências ascendentes de neoconservadorismo fizeram emergir em todo o mundo capitalista o consenso geral de que havia benefícios positivos na adoção por governos locais de uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico. Essa proposta de desenvolvimento econômico estaria centrada, principalmente, no solo urbano como insumo para inserção competitiva interurbana.

Para o autor, esse modelo de desenvolvimento econômico está embasado em duas outras categorias: a acumulação flexível e o desenvolvimento geográfico desigual. Para a primeira dessas, a acumulação flexível, o pressuposto claro é o de que governos urbanos que, por ventura, façam adesão a esse modelo de desenvolvimento deverão buscar as melhores condições locais de localização, base tributária, circulação local de receitas e empregos para empresas multinacionais terem certeza do giro acelerado ou instantâneo do capital investido.

Já a segunda, o desenvolvimento geográfico desigual, diz respeito às fortes questões de classes inerentes ao modelo, pois se preza por ampla adoção de remoções e de processos de gentrificação. Para Harvey, o

“empreendedorismo urbano aumentou a flexibilidade geográfica pela qual as empresas multinacionais podem abordar suas estratégias localizacionais [...] um facilitador na transição dos sistemas de produção fordistas localizacionalmente rígidos, suportados pela doutrina do bem estar estatal keynesiano, para formas de acumulação flexível muito mais abertas em termos geográficos e com base no mercado” (HARVEY, 2005, p. 181).

Para que os arranjos de uma governança urbana empreendedora existam são necessários, então, três elementos: a) uma coalizão ou aliança urbana; b) desenvolvimento especulativo; e c) economia política do lugar. Assim, por coalizão ou aliança urbana o autor entende que esse é um elemento amplo, mas que pode ser formalmente visto em parcerias público-privado ou concessões a entes privados ou não

governamentais. Tudo vai depender da força da coalizão. No Brasil, esses três formatos institucionais de aliança estão disponíveis.

O desenvolvimento especulativo, por sua vez, diz respeito aos papéis de risco ou benefícios assumidos pelos atores pertencentes à coalizão. Para além disso, Harvey vai afirmar categoricamente que as tendências do empreendedorismo urbano levam o Estado a assumir os riscos das operações e os agentes do setor privado a serem os beneficiados. Por último, o terceiro elemento, a economia política do lugar, é inerente a lógica da escolha de ações voltadas a pedaços específicos das metrópoles, por vezes, centros urbanos e/ou áreas degradadas, para personificação do ambiente construído e a produção de imagens desses pequenos fragmentos das cidades.

Esses mesmos três elementos condensados em torno do conceito de empreendedorismo urbano são, também, amplamente utilizadas ou pontuadas em outras interpretações e proposições conceituais em torno dos arranjos de políticas urbanas. Nesse contexto de produção de políticas, sabemos que o próprio Harvey apontou sua concepção sobre o conceito de governança, destacando que deve ser entendido como mais amplo que a noção de governo urbano, já que o poder real de (re) organização está numa coalizão de forças mais amplas, onde o governo e a administração urbana desempenham apenas o papel de facilitador e/ou coordenador (HARVEY, 2005, p. 171).

Porém, guiada ainda por uma perspectiva estruturalista, essa não é a única abordagem. Outra proposta estruturalista, desenvolvida entre as décadas de 1980 e 1990, a ser considerada, é o planejamento estratégico urbano. Nascido no ambiente acadêmico norte-americano de administração de empresas da *Harvard Business School* e, a posterior, transposto para o setor público, o planejamento estratégico baseado no acrônimo SWOT (*'strengths'*, *'weaknesses'*, *'opportunities'* e *'threats'*) traduzido para português como FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças), tem foco na proposição de um modelo de planejamento que responda as incertezas, principalmente, macroeconômicas, de que vivem as cidades (LIMA JR, 2003). Porém, não foi a partir das cidades estadunidenses que essa perspectiva ganhou força, como vimos, elas estavam embebidas em outras discussões semelhantes nesse momento. Foi, então, por meio do *case* de Barcelona, com fórmula renovada e explorando o marketing do sucesso

das Olimpíadas de 1992, realizada na capital da comunidade autônoma catalã, que o modelo se difundiu (ARANTES, 2000).

Assim, a concepção chave do planejamento estratégico proposto pelos consultores catalães Jordi Borja e Manuel Castells (1996) é o de que, diante da crise urbana e social marcada pelo contexto de recessão econômica e reestruturação produtiva, as administrações locais das cidades devem sensibilizar-se pela competição global por capitais nacionais ou multinacionais. Para isso, mediante planos estratégicos, os governos locais devem promover imagens fortes de suas cidades, portanto, *city marketing*; forjarem alianças entre o setor público e o privado na produção de políticas urbanas; e, ainda, estabelecerem uma cultura política simbolicamente consensual entre os cidadãos em torno desse projeto de cidade, o “patriotismo cívico”.

Essa adaptação catalã ao planejamento estratégico logo se difundiu, chegando, a América Latina e, por consequência, o Brasil. Na literatura nacional de planejamento urbano, por sua vez, o modelo encontrou ambiente fértil para críticas. Carlos Vainer (2000), seu principal crítico, afirma que a competição entre cidades num mercado para ofertar as melhores localidades aos agentes econômicos que desejam objetivar seu capital, transformando a máquina pública numa verdadeira empresa cujo propósito é atender os seus interesses, mediante acordos de democracia direta da elite local. Isso deve ser lido como diminuição do espaço político de participação dos cidadãos, perante um período de forte ativismo social nas grandes cidades brasileiras, a redemocratização, e também insulamento decisório da burocracia municipal. Por último, as cidades que se submetem a esse tipo de ideologização ainda devem colocar esse projeto como único consenso a salvação da sua falsa crise urbana e social.

1.2 GOVERNANÇA

O conceito de governança tem longa trajetória no ambiente administrativo das corporações americanas. Há registros de usos do termo desde pelo menos os anos de 1930 (LUZARDO, 2015). Porém, propostas de transposição do conceito para o setor público começam a ser feitas como enquadramento para abordar novos formatos de produção de políticas públicas a partir dos anos de 1950. O conceito de governança consolida-se, em meio ao contexto de globalização e ascensão Neoliberal, desde os anos de 1990, quando o Banco Mundial vai exercer papel pioneiro ao propor que a

governança diz respeito “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais tendo em vista o seu desenvolvimento” (WORLD BANK, 1991).

Nesse sentido, Schneider (2005) demarca que a concepção de governança entre e 1950 e 1980 encaminhou o conceito a ser entendido como abordagem teórica, dividida em duas fases. A primeira fase de 1950 a 1960 compreende a governança como conceito dotado de poder explicativo de macro alcance e filiação teórica ao Pluralismo. Já a segunda, entre 1960 e 1970, sofre influência da Teoria dos Sistemas, encaminhando o essa onda de estudos a propor explicações teóricas de micro alcance. A partir dos anos de 1980, as noções de governança levam o conceito a ser entendido como uma abordagem analítica, tal qual coloca Stoker (1998).

Para esse autor, a governança não deve ser utilizada com o propósito de estabelecer causalidade, no entanto, propõe que o conceito seja lido como uma estrutura organizada para compreensão da ação do Estado ou como um roteiro ou mapa de uma lente teórica que visa apreender as mudanças governamentais. Stoker (1998) também tratou de entender a governança como muito mais do que o uso tradicional do termo governo pressupõe, introduzindo o conceito como parte de processos de governo mais amplos ou de novos métodos de condução das instituições ou também novos processos de governo em sociedades pós-industriais. Com esse propósito, discute cinco direções para o conceito de governança, quais sejam: a) um conjunto de instituições e atores; b) dificuldade de distinção das fronteiras e responsabilidades para lidar com questões sociais e econômicas; c) dependência de poder nos relacionamentos entre instituições envolvidas em ações coletivas; d) redes autônomas de atores; e) capacidade de fazer coisas que não dependem do poder do governo de comandar ou usar sua autoridade.

Por último, Stoker (1998) ainda desenvolve o argumento de que a governança está para além de um sinônimo de aumento de eficiência política, gerencialismo ou Neoliberalismo, marcante da geração do *New public management* (NPM). Para ele, o conceito enquanto abordagem analítica serve muito bem para demarcar os limites dos governos e de suas formas de atuação.

Seguindo, também, por esse caminho, Rhodes (1997), argumenta que o debate da governança foi impulsionado em meio às condições criadas pelo NPM. Rhodes (1997), por sua vez, trata de inserir a análise de redes sociais, como um conjunto de

atores públicos, privados e sem fins lucrativos, que relacionam-se para o alcance dos interesses públicos e mútuos.

Ainda na literatura, internacional, Lascoumes e Le Galés (2012), insere a discussão em meio ao conceito de Ação pública, originário da sociologia política francesa, enquanto um avanço da ideia de Jobert e Muller (1987), de políticas públicas como somente o Estado em ação. Para os autores, a concepção de governança está contida no conceito de ação pública justamente por esse ser a consequência da divisão de papéis do Estado com o setor privado e organizações sem fins lucrativos, na provisão de bens públicos. Além disso, Le Galés, em entrevista a Hoyler e Requena (2015), alega que a governança permite a compreensão de quem governa o que e quem governa quando o Estado não governa ou, até mesmo, que a governança é a atividade de agregação de direção nas dimensões políticas, econômicas e sociais implementadas sem constituição de atores oficiais ou além deles. Em outras palavras, é para além da ideia de governo e de que somente atores e agências estatais são os responsáveis e condutores de processos políticos e econômicos.

Na literatura nacional, por sua vez, ainda nos anos de 1990, os primeiros estudos a abordar o conceito o colocavam como construção de capacidades governativas (SANTOS, 1996, p. 10) ou mais detalhadamente como “capacidade de ação do Estado, na implementação de políticas públicas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, 1997, p. 38-39). Com os avanços dos antagônicos projetos políticos⁴ Democrático-participativo⁵ e neoliberal⁶ o conceito de governança foi esgarçado e polarizado.

Assim, as concepções teóricas que dão base aos dois projetos políticos passaram também a servir de enquadramento para o conceito. De um lado, adicionalmente a perspectiva neoliberal foi inserida um viés gerencialista marcado pela onda do NPM, ligado diretamente a questões de eficácia, eficiência e efetividade, bem como uma ampla agenda de diminuição das capacidades estatais e envolvimento dos setores

⁴ Entende-se aqui projetos políticos como “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos (DAGNINO, OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 38).

⁵ Esse projeto foi conduzido pelos partidos de esquerda, mas especificamente, o Partido dos Trabalhadores, que começavam a assumir prefeituras de grandes cidades e implementar uma agenda de políticas redistributivas.

⁶ Este outro projeto, por sua vez, diz respeito a uma agenda a favor de reformas administrativas pró-mercado e de redução do Estado como garantidor de direitos. Suas principais lideranças se encontravam nos partidos de centro-direita e direita que também se incumbiram de implementá-la como fez, em parte, Fernando Henrique Cardoso enquanto Presidente da república.

privados na formulação de políticas públicas. Por outro, à denominada governança democrática, foi difundida na América Latina tendo no seu receituário os conceitos de poder local, democracia, controle ou participação social, movimentos sociais e canais de interação entre Estado e sociedade, as Instituições participativas - IP's (MARQUES, 2013). Apesar de ideologicamente em direções opostas, elas teriam em comum um certo nível de conotação anti-Estado.

Marques (2013, p. 16), por sua vez, dentro dessa lógica descrita até aqui, propõe o conceito como um “conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais que operam no processo de formulação de políticas e incorporam em contextos institucionais específicos”. Levando em consideração a premissa básica dos estudos de governança que apontam que os desenhos institucionais da governança são diferentes e únicos de cada contexto (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008), Marques (2018), vai colocar que a forma como os atores, instituições e ideais se organizam dentro da estrutura de governança, vai forjar padrões organizacionais e políticos.

O autor ainda expõe que a potencialidade da governança está justamente em funcionar como estrutura analítica que permite o estudo das políticas sem predeterminação de quais atores estatais e não estatais estão envolvidos, suas atribuições e por também abrir espaço para uma dimensão informal e até mesmo ilegal no processo de produção de políticas.

Nesse sentido, os padrões de governança são os modelos, às vezes estáticos, incrementais ou em mudança, como determinada política é produzida pelos atores responsáveis desde sua formulação até a implementação, emoldurados pelas instituições e ideias. Assim, cada tipo de política apresenta o seu arranjo ou estrutura de governança que vai determinar um padrão.

Para o caso das políticas urbanas no Brasil, acredita-se, que são produzidas com forte abordagem incrementalista (MARQUES, 2019; RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015; BONDUKI, 2017), desde a era Vargas, passando pelo Regime Militar, chegando até a Constituição Federal de 1988 e seus atuais desdobramentos. Como consequência dessa dependência de trajetória incrementalista, existe dentro da política urbana brasileira, vários padrões de governança que conduzem nossas cidades, tal qual apontam Ribeiro e Santos Junior (2015).

Para os autores, o território urbano no Brasil exerce um papel histórico de amortizador da política conservadora de aliança entre capital internacional, Estado e capital nacional, na economia. Desse modo, com o transcorrer do tempo, essa função do urbano foi desenhando quatro padrões de governança nas cidades, sendo eles: clientelismo, patrimonialismo, corporativismo e empreendedorismo.

O primeiro desses padrões, o clientelista urbano (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015), pode ser descrito como um traço do coronelismo rural que, com o processo de urbanização da população, transformou-se em assistencialismo, praticas de proteção de ilegalidades urbanas, atendendo aos circuitos da economia subterrânea das cidades brasileiras. Esse padrão é o responsável pelo nascimento das Favelas e, atualmente, se expressa por representantes da criminalidade em espaços formais e informais.

O padrão patrimonialista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015), por outro lado, está fundado na coalizão mercantil da acumulação urbana, representado pelas empreiteiras de obras públicas, concessionárias dos serviços públicos, dentre elas o setor de transportes coletivos, e os do mercado imobiliário. Esse modelo de gestão urbana foi desenhado historicamente no período de transição da economia agro-exportadora para industrial e depois do capital mercantil para urbano. A partir dos anos de 1950 esse circuito urbano, guinchado por um Estado desenvolvimentista, impulsionou a construção de grandes obras infraestrutura e mais a frente com o Banco Nacional de Habitação, por Setor Imobiliário, passou a desempenhar papel privilegiado no poder das cidades.

Já o Corporativismo (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015), está representado pelos setores organizados da sociedade civil em arenas participativas abertas após a Constituição de 1988. Esse padrão de governança tem uma agenda universalista e redistributiva e ,enquanto projeto político, se fez presente em gestões de partidos políticos de esquerda durante a década de 1990. O principal experimento desse modelo de gestão urbana é o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Por último, o padrão empreendedorista urbano (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015), está marcado por uma lógica impulsionada pela ascensão do complexo circuito internacional de acumulação e dos agentes econômicos e políticos organizados em torno da transformação das cidades em projetos especulativos, firmados, principalmente, em Parcerias Público-Privadas. Os representantes desse padrão são consultorias, empresas de produção e consumo dos serviços turísticos, Bancos,

empresas de promoção de eventos, entre outras. Esses padrões, que estão encarnados em atores, instituições e ideias, além de serem incrementais, disputam a hegemonia da política urbana e da administração pública nos seus variados centros de decisão. Ao final, pode-se dizer que a

governança empreendedorista empresarial que mantém as antigas práticas patrimonialistas de acumulação urbana e de representação baseadas no clientelismo, e às vezes incorpora parte do discurso universalista em torno da cidadania, ao mesmo tempo em que promove novas práticas orientadas pela transformação das cidades em commodities. Tal combinação resulta em um padrão de governança em que o planejamento e a regulação seriam substituídos por um padrão de intervenção por exceção (OLIVEIRA, 2003), com os órgãos da administração pública e canais institucionais de participação democráticos crescentemente fragilizados (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2013, p. 53)

Como parte da lógica empreendedorista, os GPUs, nossa chave de leitura, têm características de um padrão de governança marcado por rupturas de investimentos estatais e privados e de inovação para além da apropriação e transformação do solo urbano. Como características próprias, além dos fluxos internacionais de ideias e os atrativos econômicos, como realização de Megaeventos, devemos destacar: a) ampla negociação entre atores políticos, o setor privado e burocracias estatais; b) formação de arranjos institucionais de divisão de competências; c) baixa participação social; d) insulamento burocrático; e e) as principais decisões giram em torno da localização, do modelo de contratação dos serviços e dos parâmetros urbanísticos, pois grande parte desses projetos são desenvolvidos como OUCs (MARQUES, 2013).

Além dessas características, compreendemos que o conceito de governança para os GPUs perpassa desde a fase de formulação de arranjos institucionais entre o Estado, setor privado e, algumas vezes atores da sociedade civil organizada, até a implementação quando esses já são equipamentos em funcionamento, uma vez que estão imersos numa trama de leis, acordos e relacionamentos demarcados no desenho institucional dos projetos.

Desse modo, a seguir, encapados pelo conceito de governança, passamos a estabelecer o modo como esta dissertação analisará as variações no padrão de governança dos GPUs a partir da dimensão político-institucional. Na próxima seção discutimos a governança colaborativa como um formato de análise do arranjo de governança ou da coalizão dos projetos.

1.3.1 GOVERNANÇA COLABORATIVA

O conceito de governança, no geral, tem concentrado nas últimas décadas, atenção nos limites do relacionamento entre o setor público, o setor privado e organizações da sociedade civil organizada. A governança colaborativa, por sua vez, desce um pouco mais a sua análise aos limites do relacionamento desses atores para entender como os mesmos colaboram em situações de interesses mútuos.

Como ressalta McGee (2010, p. 29) a governança colaborativa “é um conceito que abrange muitas variedades de mecanismos colaborativos, desde a colaboração internacional até a colaboração nacional, entre as três esferas governamentais, e, em nível urbano, entre as municipalidades e as cidades”. Ela é comumente usada na gestão pública para resolver conflitos e facilitar a cooperação em planos, programas ou projetos de interesses mútuos (ANSELL, 2012).

Há vários sinônimos para governança colaborativa que geram confusão como corporativismo, sendo que “as definições clássicas de corporativismo (como Schmitter) enfatizam a negociação tripartite entre associações de pico de trabalho e capital e o estado.” (ANSELL; GASH, 2007, p.547). A “Governança colaborativa, [por sua vez], muitas vezes implica a inclusão de uma gama mais ampla de partes interessadas do corporativismo, e as partes interessadas, muitas vezes, falta um monopólio de representação sobre o seu sector” (ANSELL; GASH, 2007, p.547).

Existe confusão com o termo governança associativa, cujo maior exemplo é o Orçamento Participativo realizado em Porto Alegre. O termo rede de política também gera confusão. Segundo os autores uma rede de política se refere a um modo coletivo de deliberar entre órgãos públicos e grupos de interesse, contudo, envolvem uma certa informalidade. Logo, “a rede de termos política e governança colaborativa podem se referir a fenômenos semelhantes. No entanto, governança colaborativa refere-se a uma estratégia explícita e formal de integrar as partes interessadas em processos de tomada de decisão multilaterais e orientada para o consenso” (ANSELL; GASH, 2007, p. 548). Por último, acordos de PPP também causam problemas conceituais. Mais a frente retomamos essa discussão, uma vez que um dos casos estudados envolve esse tipo de relação.

A operacionalização de análises a partir da governança tem sido realizada por meio de diversos modelos. Nesse sentido, Kellas (2010), cujo entendimento é o de que

se trata-se de uma abordagem inclusiva e consensual entre os diversos atores em processos de tomada de decisão, visando gerar a melhor solução para um problema, expressa seu modelo a partir de três dimensões: a. Construção de relacionamentos entre organizações, b. Criação de processos claros de tomada de decisão; e c. Capacitação da liderança política.

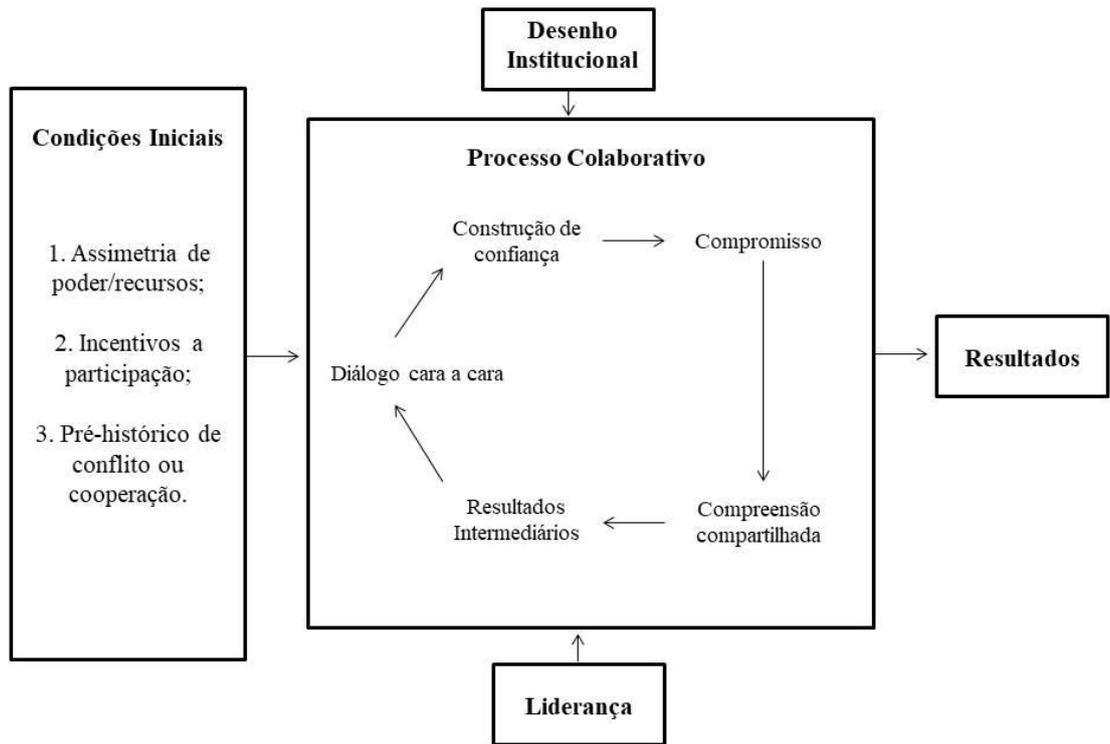
Pensando numa forma de estudar como os atores se relacionam e colaboram nos processos de governança de bens e serviços públicos, Ansell e Gash (2007) desenvolveram um modelo de contingência com base em 137 estudos escritos em língua inglesa sobre o conceito governança colaborativa e outros termos similares. Para os mesmos, governança colaborativa diz respeito a:

“um arranjo governamental onde um ou mais órgãos públicos que diretamente engaja interessados não-estatais em um processo de tomada de decisão formal, orientado ao consenso, e deliberativo e que objetiva fazer ou implementar uma política pública ou administrar programas ou ativos públicos” (ANSELL; GASH, 2007, p. 544).

O modelo dos autores visa responder algumas perguntas como: “Eles [planejadores] dedicam-se a negociação de boa-fé? Perseguem ganhos mútuos? Eles chegaram a consenso? Eles estavam satisfeitos com o processo?” Em outras palavras, a maioria dos estudos na literatura de governança colaborativa busca avaliar "os resultados do processo" ao invés de política ou gerenciamento de resultados. (ANSELL;GASH, 2007)

O modelo de contingência produzido por Ansell e Gash (Figura 1) têm quatro variáveis amplas, quais sejam: a) condições iniciais; b) desenho institucional; c) liderança facilitadora; e d) processo colaborativo. Essas variáveis amplas podem ser desagregadas em outras variáveis refinadas. Uma outra característica geral do modelo dos autores é que o processo colaborativo é o núcleo central e as demais variáveis – condições iniciais, desenho institucional e liderança facilitadora – representam o contexto para análise da colaboração.

Figura 1 - Modelo de governança colaborativa



Fonte: Ansell e Gash (2007, p. 550).

Assim, na variável *condições iniciais*, deve ser levado em consideração o nível básico de confiança, conflito e capital social entre as partes interessadas para o processo colaborativo. As possibilidades de condições iniciais para tomadas de decisão entre os atores são desequilíbrio de poder e/ou recurso, incentivos a participação ou histórico de conflito ou cooperação. Essas variáveis desagregadas serão vistas de modo mais detalhado quando passarmos a examinar os dois casos selecionados. Porém, de modo geral, os autores afirmam que “se alguns dos interessados não tem a capacidade, organização, estatuto ou recursos para participar, ou participar em igualdade de condições com outras partes interessadas, o processo de governança colaborativa será propenso a manipulação por atores mais fortes” (p.551).

Passando a segunda variável, a *liderança facilitadora* é de extrema importância para condução de um processo colaborativo. Segundo os autores, negociações desassistidas de uma liderança são possíveis de existir, mas há na literatura, de modo esmagador, registros da presença de uma liderança. O papel do líder é garantir a

integridade do processo de construção de consenso, portanto, um consenso orientado, como bem salienta os autores. Além disso, o líder deve, também, garantir ganhos mútuos para todas as partes envolvidas na colaboração.

A liderança desses processos deve se comportar de acordo com o contexto de colaboração a qual está envolvida. Em casos de existência de um alto grau de conflito entre as partes interessadas, nas condições iniciais, um líder com disposição de tempo e recursos é de suma importância para aparar as arestas conflitivas entre atores até o ponto em que todos se sintam a vontade para sentar a mesa e negociar.

Esses casos requerem um líder que se comporte como um mediador honesto. Quando o líder não se comportar desse modo, um mediador externo pode ser requerido para conduzir a colaboração. Em casos em que “os incentivos para participar são fracos ou quando o poder é assimétrico, o líder deve intervir muitas vezes para ajudar a manter as partes interessadas na mesa ou capacitar atores mais fracos” (ANSELL; GASH, 2007, p.555). Nesses casos, o líder é importante para capacitar e representar as partes interessadas mais fracas, buscando, assim, um equilíbrio de poder. Por último, deve ser destacado que os processos colaborativos podem ter mais de um líder formal e informalmente.

O *desenho institucional* são as regras básicas responsáveis pela legitimidade do processo colaborativo. Por outro lado, o desenho institucional também diz respeito a como a comunidade de interessados numa determinada temática toma suas decisões de modo legal e justo. “A legitimidade do processo vai depender, em parte, se os interessados tem uma percepção que eles terão uma audiência “justa” (p.557).

Como já dito, o *processo colaborativo* é o núcleo central do modelo de análise da governança colaborativa proposta por Ansell e Gash. Para Huxham 2003 e Imperial-2005 (apud Ansell; Gash, 2007, p. 558), a “colaboração muitas vezes parece depender de alcançar um ciclo virtuoso entre comunicação, confiança, compromisso, compreensão e os resultados”. É nesse sentido que Ansell e Gash (2007) propõem outras variáveis para análise do processo colaborativo - dialogo cara a cara; construção de confiança; compromisso com o processo; compreensão compartilhada; e resultados intermediários.

Assim, passando a descrição das variáveis suplementares do processo colaborativo, o diálogo cara a cara “é o cerne de um processo de construção de confiança, respeito mútuo, compreensão compartilhada e compromisso com o processo” (ANSELL; GASH, 2007, p.558). A análise da variável construção de confiança, por sua vez, “sugere fortemente que o processo colaborativo é não apenas sobre a negociação, mas também sobre a construção de confiança entre as partes interessadas”. (ANSELL; GASH, 2007, p.558). Essa variável é muito importante à compreensão quando existem casos de conflito ou cooperação histórica, pois é um fator determinante para o sucesso dos resultados da governança colaborativa.

Já a construção do compromisso com o processo colaborativo está intimamente relacionado com a confiança entre todas as partes que sentam a mesa. Tendo em vista seu entrelaçamento com a confiança, o compromisso se torna mais fraco ou forte a medida que a negociação de boa-fé caminha para o benefício mútuo, bem como os resultados desejáveis.

Na compreensão compartilhada, o intuito é que “as partes interessadas devem desenvolver uma compreensão compartilhada do que eles coletivamente podem alcançar juntos” (ANSELL; GASH, 2007, p. 560). Por último, os resultados intermediários, são quando as vantagens da colaboração ou pequenas vitórias a processos críticos ganham concretude.

Logo, a respeito do processo colaborativo, na sua totalidade, Ansell e Gash (2007) afirmam que a estrutura proposta no modelo de contingência deles é uma representação cíclica e interativa ao invés de linear. Os mesmos ainda apontam que o modelo apresenta dificuldades em compreender onde começa e termina o processo colaborativo.

Por essas características, fica claro que a potencialidade da Governança colaborativa, na proposta de Ansell e Gash (2007), reside em duas perspectivas: i. o primeiro, que deve ser considerado um diferencial, o fato de que a governança colaborativa pressupõe, por sua abordagem inclusiva e consensual, que toda estrutura de governança significa cooperação entre atores, buscando, por meio do seu modelo contingenciado de análise, investigar formatos formais e informais de relações entre atores do setor público, privado e da sociedade organizada; ii. e, segundo, em propor um

modelo contingenciado, com base em estudos sobre diversas vertentes da governança, para análise de estudos de caso ou de N pequeno.

A potencialidade do conceito de governança colaborativa é comumente vista em análises de formatos de relações de atores na temática do desenvolvimento regional, focando, principalmente, na gestão de recursos hídricos, transporte e resíduos sólidos. Nesse sentido, existem estudos de casos, os mais diversos e infinitos, realizados a nível internacional, como é o demonstrado na pesquisa de Kellas (2010a) sobre a estrutura político-administrativa da Região Metropolitana de Vancouver, no Canadá. A Região Metropolitana de Vancouver, mais conhecida como Metro Vancouver, têm um histórico de coesão interna e forte liderança do Polo da região, a cidade de Vancouver, em relação à província de Columbia Britânica. Assim, levando em consideração a análise da implementação de um novo modelo de sustentabilidade da região, as variáveis do modelo analítico, condições históricas, liderança e desenho institucional, proporcionam uma boa explicação desse caso em particular.

Em outro trabalho, Kellas (2010b) demonstra a potencialidade do conceito em estudos de casos brasileiros. Dentre os casos já analisados, destacamos dois tendo a região do Grande ABC como objeto de estudo. O primeiro, diz respeito, ao próprio processo de criação do Consórcio Intermunicipal da Região do Grande ABC⁷, no ano de 1990, num contexto de desindustrialização da região, na década de 1980, como forma de reação e integração regional de políticas públicas. Nessa análise, Kellas (2010b) destaca, sobretudo, a importância da liderança exercida no início pelo Prefeito de Santo André, Celso Daniel, e comunicação para formação de uma coligação de interesses mútuos dos demais prefeitos da região. O autor destaca, ainda, as condições históricas quando analisa a adesão do Consórcio do ABC ao novo formato jurídico da Lei 11.107/2005, mais conhecido como Lei dos Consórcios Públicos.

Ainda na Região do ABC, outro *case* foi analisado por meio da governança colaborativa, agora focado no desenvolvimento urbano das cidades de Diadema e São Bernardo do Campo. Desde o ano de 1991 a cidade de Diadema desenvolve em etapas o

⁷ A Região do Grande ABC, que integra a Região Metropolitana de São Paulo, é formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

projeto de reurbanização da Favela Naval, entrando nos anos 2000 com o interesse de finalização. Do mesmo modo, só que focando na mobilidade, a cidade de São Bernardo nos anos 2000 inicia o desenho de uma política de construção de anéis viários nos limites geográficos do município com Diadema. Após ambas as cidades tentarem diversos desenhos institucionais e vias de financiamento, eis que surge a proposta de junção dos projetos e criação de um arranjo institucional integrado. A partir dessa proposta os projetos passam a ser custeados pelo Governo Federal, através do PAC e do Programa de Transporte Urbano (PTU) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Para este caso, Kellas (2010) ressalta a importância das condições históricas de cooperação, no Consórcio do ABC, para o fato de ambas as cidades procurarem resolver problemas individuais de forma colaborativa, já que algum nível de capital social havia sido desenvolvido.

Para os grandes projetos, chave de leitura dos equipamentos estudados nessa pesquisa, acredita-se que a governança colaborativa é uma ótima forma de testar uma análise mais aprofundada da dimensão político-institucional na fase de formulação e implementação dos GPUs. O modelo de governança colaborativa proposto por Ansell e Gash (2007) ajuda a compreender os momentos de colaboração, o ponto de partida da colaboração entre os atores de interesses mútuos, o percurso das regras que balizam as tomadas de decisão, os mecanismos adotados pelos atores para sentarem a mesa e negociarem, e, principalmente, em estabelecer que os resultados implementados estão diretamente correlacionados com processo de colaboração estabelecido. A seguir apresentamos revisão do conceito de GPUs, segunda categoria analítica adotada para o estudo.

1.4 GRANDES PROJETOS URBANOS

Compreendemos aqui políticas urbanas como aquelas que dizem respeito às políticas setoriais de gestão do solo, planejamento, mobilidade, habitação, saneamento e resíduos sólidos, ligadas direta ou indiretamente às dinâmicas do solo urbano, tal qual Marques (2018) propõe. Situada como uma política intersetorial entre as políticas de gestão do solo e de planejamento, os GPUs serão discutidos nessa seção que visa revisar o conceito como uma chave de leitura para compreensão dos projetos estruturantes estudados nesse trabalho. Ao final, buscamos entender se os projetos estudados apresentam de fato características de GPUs ou tratam-se de PUs.

A transição entre a modernidade e a pós-modernidade gerou efeitos no campo do urbanismo enquanto campo prático e acadêmico. Para felicidade de críticos como Jane Jacobs (2004), saiu de cena um urbanismo moderno, cuja marca era planos urbanos de longo prazo e soluções homogêneas para cidade, para um “Novo urbanismo”. O Novo Urbanismo ou Neourbanismo, por sua vez, está apoiado em atitudes mais reflexivas e adaptadas a uma sociedade complexa, que pensa o futuro como incerto e aceita o efêmero. Nas palavras de Ascher (2010, p. 83), “articula de forma inovadora as oscilações, o curto e o longo prazo, a pequena e a grande escala, os interesses gerais e particulares e [...] é, ao mesmo tempo, estratégico, pragmático e com senso de oportunidades”.

Enquadrado nessa perspectiva, está o conceito de Projeto Urbano. Ascher (2010, p. 83) coloca que o projeto urbano é um “instrumento cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e execução revelam as potencialidades e as limitações que são impostas pela sociedade, pelos atores envolvidos, pelos lugares, circunstâncias e acontecimentos”. O projeto urbano para autora é ao mesmo tempo uma ferramenta de análise e negociação.

Por outro lado, para Somekh e Campos (2005), projetos urbanos são entendidos como:

iniciativas de renovação urbana concentradas em determinados setores da cidade, combinando agentes públicos e privados, cujos investimentos e intervenções seguem um plano urbanístico, podendo se apoiar no redesenho do espaço urbano e arquitetônico, em normas legais específicas e em novas articulações institucionais e formas de gestão.

Dentro dessa perspectiva que defende Somekh e Campos (2005), um deslocamento do conceito de Projeto Urbano que chega a ser uma categoria mais estudada e difundida pela literatura de planejamento urbano é a de Grandes Projetos Urbanos (GPUs). Com essa concepção, variados são os deslocamentos do conceito de GPUs como demonstra uma breve síntese o quadro 1.

Quadro 1 - Síntese de definições de GPUs

Autor	Ano de publicação	Definição
Altshuler e Luberoff	2003	Intervenções urbanas determinadas por um alto volume de investimento financeiro.
Smolka	2004	Intervenções de larga escala, com uso de volumosos recursos em extensas superfícies.
Lungo	2004	Grandes obras emblemáticas, mas também, grandes operações urbanas que assumem, em muitos casos, a forma de programas de intervenção em áreas urbanas de nível intermediário, que por sua integração, impacta profundamente o desenvolvimento urbano.
Vainer, Oliveira e Lima Jr.	2012	Família de intervenções urbanas que instaura rupturas nas cidades, enquanto espaço social multidimensional.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Assim, o Projeto Urbano, mesmo que também marcado pelas características do Novo Urbanismo, é uma intervenção de pequena ou média escala no tecido das cidades, e os GPUs ganham destaque pela vultuosidade da escala de intervenção urbanístico-arquitetônica e pela relação com outras dimensões. Essas relações com outras áreas vão desde o processo de planejamento aos efeitos das intervenções nas dimensões institucional, política, urbanística, legal, imobiliária, simbólica e escalar (VAINER; OLIVEIRA; LIMA JR., 2012).

Desse modo, um ponto consensual das definições de GPUs pesquisadas é de que são intervenções executadas em larga escala de território com altos custos de investimentos. Lungo (2004, p. 17) enfatiza que GPUs tem diferentes propósitos nos Estados Unidos, na Europa e na América Latina. Enquanto nos Estados Unidos tem por objetivo grandes obras de infraestrutura urbana e na Europa de arquitetura do espetáculo, na América Latina, cumpre propósitos diversos como: recuperar centros históricos; construir sistemas de transporte, incluindo rodovias e transporte coletivo; reutilizar antigas zonas industriais, militares, ferroviárias, portuárias e etc; reabilitar áreas degradadas; construir novas zonas turísticas e de lazer (LUNGO, 2004).

Uma forte característica entre as dimensões em que os GPUs estão embebidos é a presença de fluxos internacionais. Esses vão estar inseridos seja no financiamento por agências multilaterais ou organizações não governamentais; na realização de consultorias especializadas, capazes, em alguns casos, de exportarem modelos de arranjos político-institucionais; ou participação de escritórios de arquitetura do *star system*, reprodutores de uma arquitetura de grife (VALENÇA, 2016), para desenvolvimento do projeto arquitetônico do ambiente construído dessas intervenções.

Por último, a dimensão político-institucional merece considerado destaque. Nesse sentido, a literatura, aponta que em grandes projetos os riscos desse tipo de intervenção são assumidos pelo Estado e os benefícios recaem para o setor privado, deslocando essa discussão para o processo de planejamento dos GPUs enquanto políticas públicas.

“Os grandes projetos tendem a promover rupturas na dinâmica imobiliária e na formação dos preços fundiários, as formas de envolvimento estatal na sua formulação, operação ou gestão também sofrem descontinuidade. A intervenção do Estado vai muito além de uma participação financeira e é decisiva ao produzir exceções ou renúncias fiscais ou urbanísticas que oferecem ao grande projeto um espaço legal formatado segundo suas necessidades. [...] Assim, pela sua própria natureza e dinâmica, os grandes projetos urbanos supõem e dependem do que se poderia chamar de urbanismo ad hoc: o Estado atua menos como regulador e representante dos interesses coletivos da cidade e mais como “facilitador” do projeto (LUNGO, 2004, p. 44). [...] Finalmente, os grandes projetos aparecem também, na literatura, como grandes investimentos políticos e simbólicos” (VAINER; OLIVEIRA; LIMA JR., 2012, p. 15).

Essa literatura tem evidenciado essa característica do ponto de vista de que esses projetos são uma resposta local a um contexto global, focando, sobretudo, na sua capacidade de promover e acentuar as desigualdades espaciais, como no fenômeno da gentrificação. Além disso, quando se aproximam de uma perspectiva político-institucional, o seu modelo de análise, apesar de também mesclar-se com características estruturais, encontra dificuldade de ser transposto para outros contextos regionais, como é o caso da teoria dos regimes urbanos. Portanto, há um hiato na literatura.

Aqui, não desconsideramos a relação dos grandes projetos com o contexto global, pois estes, independente da perspectiva teórica de análise, empiricamente articulam atores em diversos níveis de escala, mas levamos em conta, também, a abordagem político-institucional pouco analisada por falta de instrumentais de ampla

capacidade teórico-metodológica de leitura. A revisão, sobretudo, da teoria dos regimes urbanos e das máquinas de crescimento são referenciais importantes, uma vez que revelam que as relações nebulosas entre Estado, setor privado e, algumas vezes, sociedade civil, na produção de políticas urbanas, formando uma comunidade, é um pressuposto próprio da literatura que nos ajuda a enquadrar a governança como instrumento analítico.

Para conseguir levar à frente uma visão mesclada dessas abordagens, desconsiderando as dificuldades das teorias e conceitos aqui revisados, resolvemos adotar uma perspectiva holística, menos pragmática sobre as relações entre atores urbanos, às localidades, os processos políticos e seus territórios, por meio do conceito de governança.

Nesse sentido, Saruê (2015, p. 27-28), na literatura nacional, apresenta uma proposição de GPUs que entrelaça esse enquadramento, como demonstra Saruê (2015, p. 27-28):

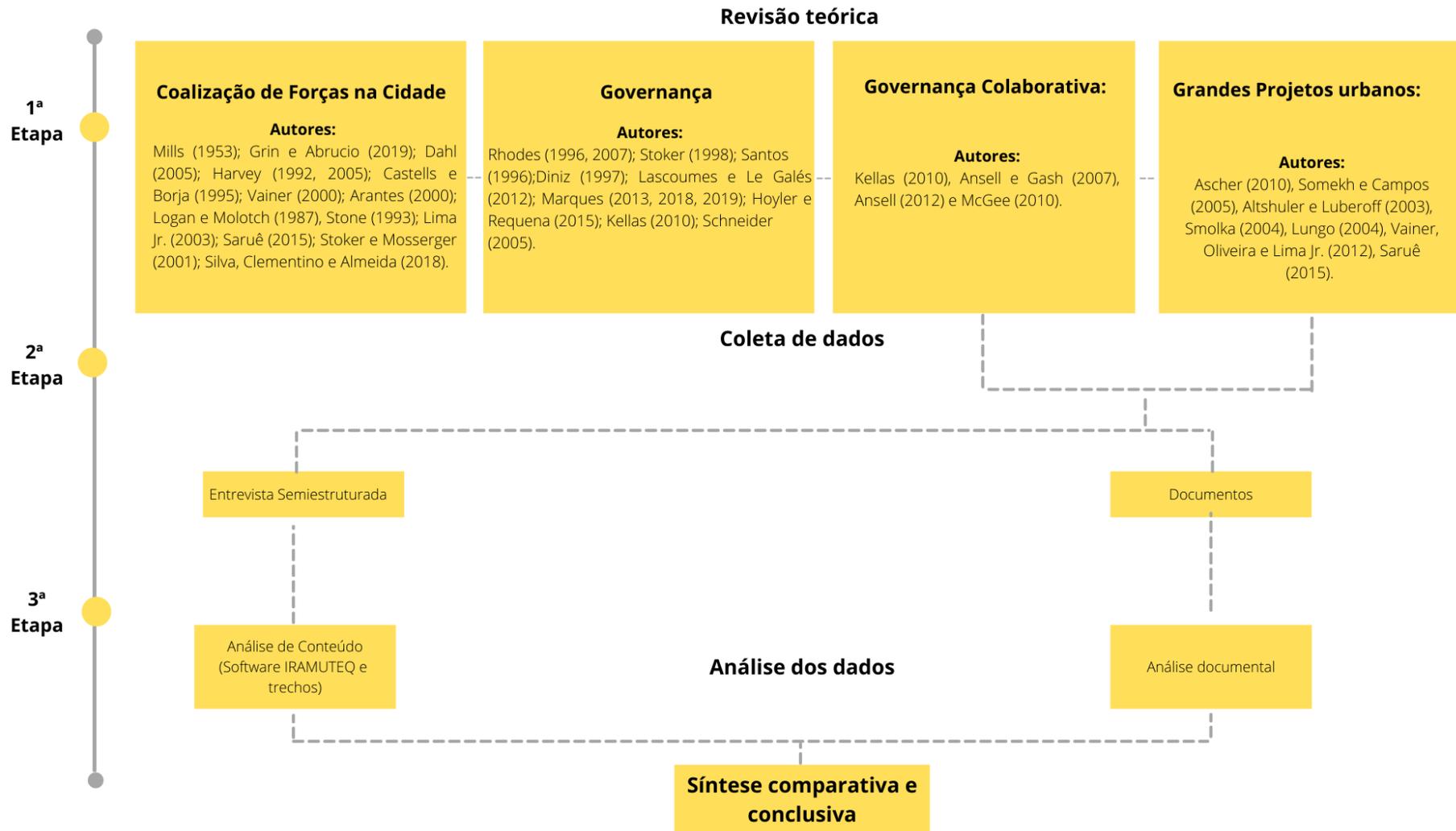
“os grandes projetos urbanos (ou megaprojetos) podem ser definidos como políticas urbanas concentradas e integradas em um contínuo urbano, que demandam investimentos de grande porte, flexibilização de legislação, e arranjos inovadores de articulação institucional intergovernamental e com setores privados, que respondam aos desafios de financiamento da política e de coordenação de interesses em jogo, buscando a requalificação de espaços [e] provocando alteração no uso e valor do solo com efeitos em escala urbana territorial e mais ampla, no contexto da cidade. Em geral, os projetos possuem influência de ideias internacionais, e associam-se a uma produção simbólica, à produção arquitetônica icônica e a atrativos econômicos que além de centrados na valorização do solo urbano podem estar relacionados [a] oportunidades externas, como a megaeventos, por exemplo.” (SARUÊ, 2015, p. 27-28).

Essa é a definição de grandes projetos urbanos adotados por este trabalho. Nos dois próximos capítulos examinamos a aplicação das categorias analíticas aqui desenvolvidas.

1.5 NOTAS METODOLÓGICAS

A partir desse enquadramento teórico-metodológico, a metodologia dessa pesquisa encontra-se estruturada em três etapas apresentadas na figura 2 e discriminadas a seguir.

Figura 2 - Quadro metodológico da pesquisa



Fonte: elaboração própria, 2021.

1ª ETAPA: Construção do referencial teórico

A montagem do referencial teórico que guiará as análises realizadas nessa dissertação foi realizada a partir da consulta a trabalhos das áreas de Estudos Urbanos e políticas públicas. Assim, na área de estudos urbanos buscamos consultar os principais trabalhos que nos apresentasse o Estado da Arte, portanto uma síntese teórica, da discussão sobre Coalização de Forças na cidade. Para tanto, consultamos os seguintes trabalhos: Harvey (1992, 2005); Castells e Borja (1995); Vainer (2000); Arantes (2000); Logan e Molotch (1987), Stone (1993); Lima Jr. (2003); Saruê (2015); Stoker e Mosserger (2001); Silva, Clementino e Almeida (2018).

Na área de políticas públicas, com especificidade no conceito de governança, foram consultados os trabalhos de Rhodes (1996, 2007), Stoker (1998), Santos (1996), Diniz (1997), Lascoumes e Le Galés (2012), Marques (2013, 2018, 2019), Hoyler e Requena (2015), Kellas (2010), Ansell e Gash (2007), Ansell (2012); McGee (2010) e Schneider (2005). A partir da consulta a esses trabalhos foi sistematizada a discussão presente neste capítulo, apresentada anteriormente.

2ª ETAPA: Estratégia de coleta de dados

Esta pesquisa se utilizou de dados secundários já sistematizados e, também, coletou dados primários por meio de duas técnicas: entrevistas semiestruturadas e coleta de documentos. Os dados secundários utilizados aqui são os resultados da pesquisa de Regiões de Influência das Cidades – REGIC (IBGE, 2018), do Censo Demográfico (IBGE, 2010), e da base de dados IBGE Cidades.

Já as entrevistas semiestruturadas buscaram informações primárias de atores chaves dos processos de formulação e implementação dos projetos. Segundo, Cortês (1998, p.5) a principal característica das entrevistas semiestruturadas enquanto técnica é

“basear-se em um roteiro que apresenta questões com respostas abertas, não previamente codificadas, nas quais o entrevistado pode discorrer livremente sobre um tema proposto ou pergunta formulada, embora possa apresentar algumas indagações com respostas previamente codificadas.”

Nesse sentido, nos roteiros de entrevista (APÊNDICE A e B) constaram perguntas a respeito das tomadas de decisão e do processo colaborativo de relações entre os atores na formulação e implementação dos equipamentos estudados. Para tanto,

a escolha da amostra de entrevistados se deu baseada no método bola de neve que Vinuto (2014) descreve como sendo um tipo de amostragem não probabilística que utiliza cadeias de referência, acessando atores que dificilmente seriam encontrados. Ainda com base em Vinuto (2014), a execução dessa técnica se dá a partir da construção de um dossiê e/ou uma listagem de atores, a fim de localizar entrevistados com o perfil necessário à pesquisa, dentro da população geral. No nosso caso, uma lista inicial de entrevistados (quadro 2) foi traçada e incrementada de acordo com indicações do entrevistado ao final das entrevistas. Como efeito da pandemia do COVID-19, a maior parte das entrevistas realizadas aconteceu em formato virtual por meio da plataforma Zoom, sendo assim, as autorizações para gravação e uso das falas foram feitas oralmente ao início das entrevistas.

Quadro 2 – Lista de entrevistados

Equipamento	Entrevistado	Descrição do Entrevistado	Observações
Arena das Dunas	Fernando Fernandes ⁸	Secretário Estadual de Turismo entre os anos de 2009 e 2011	Amostra inicial
	Demétrios Torres ⁹	Secretário Especial da Copa do Mundo e Diretor geral do DER entre os anos de 2011 a 2014	Amostra inicial
	Ítalo Mitre Alves de Lima ¹⁰	Diretor Presidente da Arena das Dunas Concessão e Eventos S/A	Amostra inicial
	Maria das Neves Valentim ¹¹	Representante Comitê Popular da Copa 2014 – Natal/RN	Amostra inicial
	Eloísa Varela Cardoso de Arruda ¹²	Representante da Associação Potiguar dos Atingidos pela Copa	Indicada por Maria das Neves Valentim

⁸ Entrevista realizada no dia 23 de fevereiro de 2021.

⁹ Entrevista realizada no dia 24 de fevereiro de 2021.

¹⁰ Entrevista realizada no dia 01 de março de 2021.

¹¹ Entrevista realizada no dia 22 de dezembro de 2020.

¹² Entrevista realizada no dia 08 de janeiro de 2021.

	Márcio Diógenes ¹³	12º Promotor de Justiça do Ministério Público do RN	Indicado por Fernando Fernandes
	Kalazans Louza ¹⁴	Ex-Secretário da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo	Indicado por Márcio Diógenes
	Gustavo Rosado Coelho ¹⁵	Secretário do Estado de Infraestrutura do RN	Amostra inicial
Arena do Morro	Ion Garcia Mascarenhas de Andrade ¹⁶	Vice-presidente do Centro Pastoral Nossa Senhora da Conceição	Amostra inicial
	Betânia Leite Ramalho ¹⁷	Professora do Centro de Educação da UFRN e Secretária de Educação e Cultura entre os anos de 2011 e 2014	Amostra inicial
	Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha ¹⁸	Professora da UFRN e Assessoria técnica do projeto	Amostra inicial
	Edilsa Gadelha do Nascimento ¹⁹	Membro do Clube de Mães Mércia Maria de Miranda Rocha Costa – Mãe Luiza	Indicada por Ion Garcia Mascarenhas de Andrade
	Lucio Dantas ²⁰	Representante do Escritório AR	Indicado por Ion Garcia Mascarenhas de Andrade
	Paulo Almeida ²¹	Diretor do Ginásio Arena do Morro	Indicado por Ion Andrade e Edilsa Gadelha
	Júlio César Nunes Júnior ²²	Coordenador de Esporte e Lazer da Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer do RN	Indicado por Paulo Almeida

¹³ Entrevista realizada via e-mail.

¹⁴ Entrevista realizada no dia 08 de fevereiro de 2021.

¹⁵ Entrevista realizada no dia 11 de maio de 2021.

¹⁶ Entrevista realizada no dia 08 de dezembro de 2020.

¹⁷ Entrevista realizada no dia 08 de março de 2021.

¹⁸ Entrevista realizada no dia 20 de janeiro de 2021.

¹⁹ Entrevista realizada no dia 13 de janeiro de 2021.

²⁰ Entrevista realizada no dia 27 de janeiro de 2021.

²¹ Entrevista realizada no dia 02 de março de 2021.

²² Entrevista realizada no dia 26 de abril de 2021.

Fonte: elaborado pelo autor, 2020.

Por último, a coleta de informações em documentos se deu em relatórios de consultoria, em arquivos digitais e físicos emitidos pelos atores envolvidos, termos de contratos, materiais de divulgação, leis, decretos e atas, além de reportagens publicadas digitalmente no jornal Tribuna do Norte, G1 Notícias e No Minuto, os principais veículos de comunicação da capital potiguar.

3ª ETAPA: Estratégia de análise dos dados

A análise dos dados, por sua vez, foi realizada por meio da análise de conteúdo. Esta técnica, segundo Bardin (1977, p.45) consiste numa “operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento (sob uma forma diferente da original), a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Desse modo, a partir da transcrição das entrevistas uma análise de conteúdo manual foi realizada.

Para operacionalizar a análise do conteúdo das entrevistas semiestruturadas do “Processo Colaborativo”, variável central no modelo de governança colaborativa de Ansell e Gash (2007), utilizamos o software *Iramuteq – Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de textes et de Questionnaires*. O IRAMUTEQ permite análises estatísticas de um *corpus* textual, ou seja, de um conjunto de textos agrupados como um único arquivo. Além disso, está ancorado no software R e na linguagem *python*. Como bem lembra Camargo e Justo (2013, p. 4) o IRAMUTEQ possibilita diferentes tipos de análises de elementos textuais, desde aqueles mais simples até análises multivariadas. A ideia do software é organizar a distribuição do vocabulário num formato facilmente compreensível e de visual claro.

O IRAMUTEQ permite os seguintes procedimentos: Análise de estatísticas textuais; Análise de especificidades e análise fatorial de correspondência (AFC); Classificação hierárquica descendente (CDH); Análise de similitude; e nuvem de palavras. O quadro 6 a seguir sintetiza os procedimentos e os resultados obtidos por cada tipo de análise:

Quadro 3 - Descrição das análises realizadas pelo IRAMUTEQ

Tipo de análise	Descrição
------------------------	------------------

Análise de estatísticas textuais	Identifica as unidades de texto; transforma Unidades de contexto iniciais (UCI) em Unidades de contextos elementares (UCE); diagnostica a quantidade de palavras; frequência média e número de hápax (palavras de frequência um); por último, pesquisa vocabulário e reduz palavras a partir das suas raízes.
Análise de especificidades	Associa o <i>corpus</i> com variáveis descritoras; analisa a produção textual em função das variáveis de caracterização. Ou seja, divide o <i>corpus</i> em função de uma variável escolhida pelo pesquisador.
Classificação hierárquica descendente (CDH)	Classifica os segmentos de texto (ST) a partir dos seus respectivos vocabulários. Assim, o conjunto deles é repartido com base na frequência das formas reduzidas (palavras já lematizadas).
Análise fatorial de correspondência (AFC)	Apresenta os resultados da CDH, por meio de uma análise fatorial de correspondência (AFC) num plano cartesiano as diferentes palavras e variáveis associadas a cada uma das classes da CHD.
Análise de similitude	Identifica as coocorrências entre as palavras, apresentando as e suas indicações de conexão entre as palavras; auxilia a identificação da lógica interna de um <i>corpus</i> textual, possibilitando a distinção entre as partes comuns e as especificidades em função das variáveis ilustrativas (descritivas) identificadas na análise.
Nuvem de palavras	Agrupa e organiza graficamente as palavras em função da sua frequência.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Camargo e Justo (2013), 2020.

A partir daí utilizamos o IRAMUTEQ para produzir as seguintes análises estatísticas e gráficas: análises de especificidades; CHD e AFC. Além disso, os documentos coletados foram analisados a partir dos procedimentos propostos por Cellard (2010) com base na análise de contexto, da linha de pensamento do autor ou autores, autenticidade e confiabilidade do texto, natureza do texto, conceitos e lógica interna do texto.

CAPÍTULO 02: A GOVERNANÇA EMPREENDEDORISTA-PATRIMONIALISTA INSULADA DO ARENA DAS DUNAS

O estádio multiuso Arena das Dunas está localizado em Lagoa Nova bairro que historicamente é oficializado em 1947, na esteira do contexto da Segunda Guerra Mundial, através do Decreto Lei Nº 251 do, então, Prefeito Sylvio Pedroza. Naquele momento, o bairro foi caracterizado como uma área de expansão urbana por estar no percurso entre Natal e a base área de Parnamirim. O bairro começa a ser ocupado mesmo em 1954 com a instalação de uma torre transmissora das ondas sonoras da Rádio Cabugi (GARCIA, 2018).

Pouco depois, o América Futebol Clube, time da capital potiguar, resolve lotear um terreno de sua propriedade, a Granja Potilândia, para vender e financiar a construção da sua nova sede na Avenida Rodrigues Alves, no bairro de Tirol. Com isso, a partir de 1961, o Instituto de Previdência e Ação Social do Estado - IPASE e o Serviço Social do Comércio - SESC constroem em 1968 nos terrenos loteados conjuntos residências, que absorveu o mesmo nome da Granja anterior, Potilândia (GARCIA, 2018).

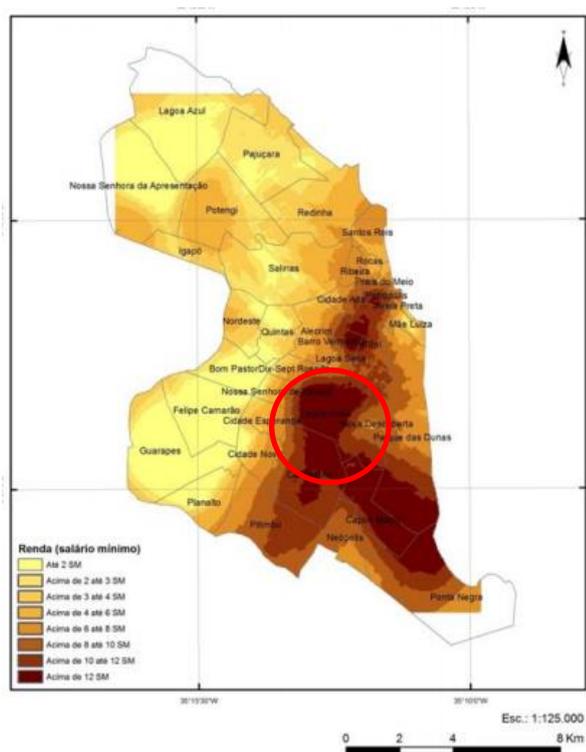
Cabe destacar que seguido ao Conjunto Potilândia surgiram outros conjuntos como o Nova Dimensão, Roselândia, Lagoa Nova I e II. Esses dois últimos conjuntos, foram construídos pela Companhia de Habitação Popular (COHAB), que tinha como público-alvo no RN a classes trabalhadora (MEDEIROS, 2018), por estarem na saída da cidade, à época, mas que logo com os vetores de expansão do bairro das décadas seguintes foram ocupados pela classe média (AZAMBUJA, 1982).

Outro elemento que interfere na expansão do bairro é a construção do Estádio Humberto de Alencar Castelo Branco, o Castelão, iniciada no final da década de 1960, que mais a frente, a partir de 1989, vai ser chamado de Estádio João Claudio Vasconcelos Machado, o Machadão. O estádio que foi projetado pelo arquiteto Moacyr Gomes, muito influenciado pela escola de arquitetura modernista brasileira, e ficou conhecido como poesia em concreto, inaugurado em 1972, quando o conjunto Potilândia já contava com 2.000 residências. Data desse mesmo período três outros vetores de expansão do bairro que são a construção do Campus Universitário da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, inaugurado ainda naquela década; o Centro Administrativo do Governo do Estado, que iniciou suas atividades em dezembro de 1974 (GARCIA, 2018); e o Centro de Abastecimento, a CEASA.

Na década de 1990, com o bairro já consolidado, vão ocorrer à inauguração do Ginásio Poliesportivo Humerto Nesi, em 1992, no entorno do já Machadão, e a delimitação territorial de Lagoa Nova a partir da Lei Nº 4.330, de 1993. Nos anos 2000, por sua vez, várias obras de infraestrutura vão ser implantadas no bairro, como o Complexo viário Senador Carlos Alberto de Souza, mais conhecido como viaduto do quarto centenário em referência aos 400 anos da cidade do Natal. Nesse contexto, também, é observado à expansão da dinâmica do mercado imobiliário residencial e comercial na área (SILVA, 2014; LIMA, 2018; NASCIMENTO, 2019), intensificando-se mais ainda a partir dos anos de 2010 tendo como atrativo o estádio Arena das Dunas. Por essas características, Lagoa Nova se consolidou como um bairro ocupado pela classe média com alguns pontos de presença da classe alta.

Hoje o bairro conta com uma área de 7,68 Km², uma população estimada de 39.727 mil pessoas (IBGE, 2017) e uma Renda Per Capita domiciliar de 4,1 salários mínimos. Essa renda é a maior da Região Sul, bem como da sua própria média de 3,5 salários mínimos (IBGE, 2010). A despeito da média de renda do bairro, Carmo Júnior (2014) observa que Lagoa Nova (Mapa 1) figura entre os bairros de rendas médias mais elevadas, em torno de 12 salário mínimos, tal qual bairros tradicionais da zona central (Petrópolis, Tirol e Barro Vermelho) e de expansão litorânea sul (Capim Macio e Ponta Negra).

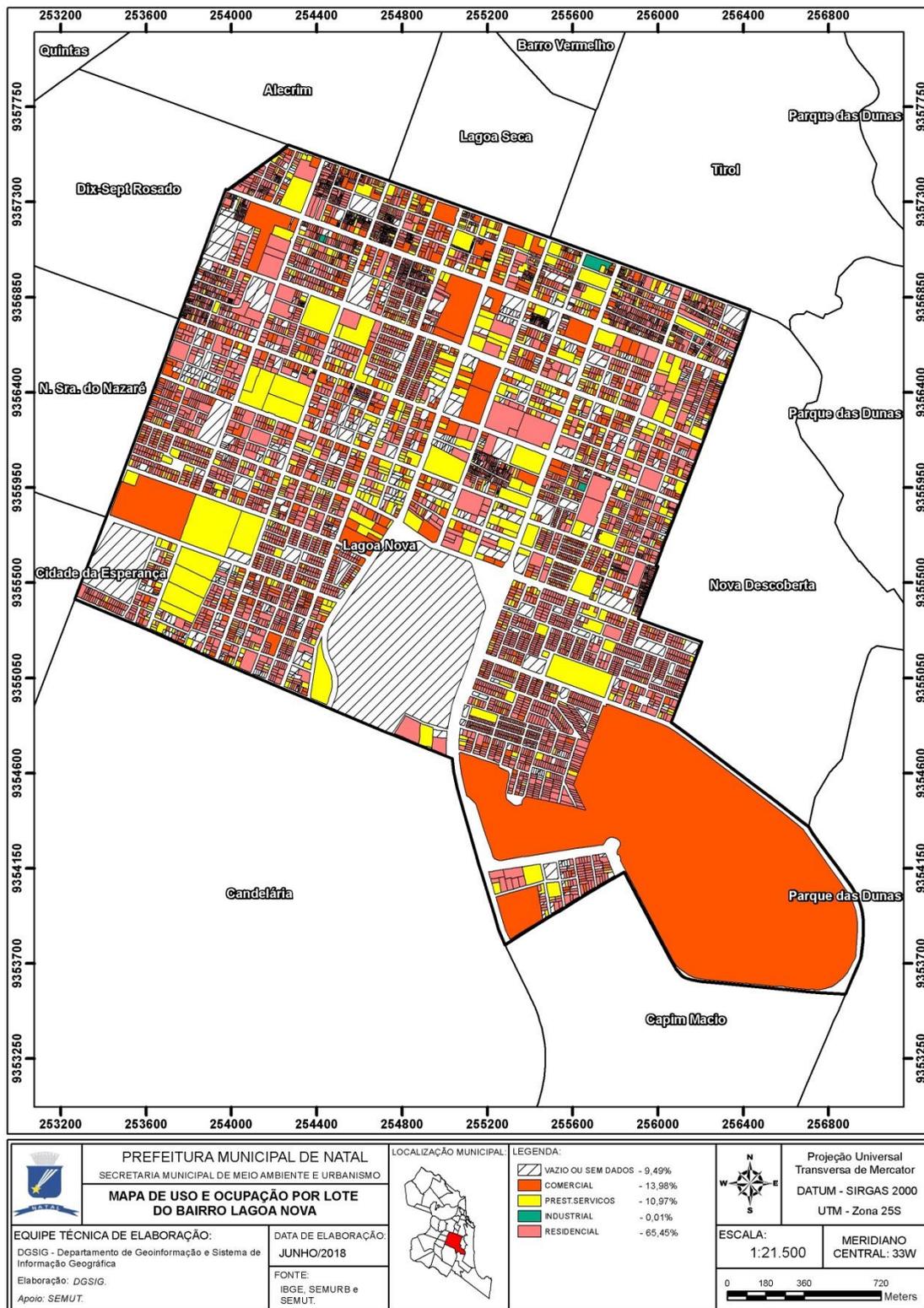
Mapa 1 - Renda média de Natal em 2010



Fonte: Carmo Júnior, 2014.

O uso e ocupação do seu solo, por sua vez, são voltados para atividades residenciais, institucionais, comerciais, industriais e de prestação de serviços, como mostra o mapa 2. É importante mencionar que no mapa 2, grande parte dos lotes hachuras em branco são destinados ao uso institucional, como é o caso do Centro Administrativo do Governo do Estado, a CEASA e o próprio Arena das Dunas.

Mapa 2 - Mapa de uso e ocupação do solo do bairro de Lagoa Nova



Fonte: Prefeitura do Natal, 2018.

Na história recente de Natal, é importante destacar a realização de quatro jogos da fase de grupos da Copa do Mundo 2014 da Federação Internacional de Futebol, a FIFA, visto que um novo cenário de investimentos na capital potiguar e na sua região metropolitana se deu a partir de tal fato, influenciando a dinâmica urbana do bairro de Lagoa Nova.

2.1 Condições iniciais: histórico de cooperação

Logo após o Brasil ser escolhido para sediar a Copa do Mundo, ainda em 2007, as principais metrópoles brasileiras passaram a articular-se para uma possível candidatura a cidade sub-sede. Regularmente, a FIFA permitia que os países sede do mundial tivessem entre oito e no máximo dez sub-sedes, cidades que acolheriam os jogos do campeonato. Porém, no Brasil, por uma questão política, o Governo federal interviu requerendo que o número total de sub-sedes fosse ampliado para doze, abrindo margem para que cidades médias pudessem disputar.

Entre essas, Natal colocou-se como candidata a sub-sede desde o início, embasando sua candidatura no interesse turístico e no argumento de que seu complexo hoteleiro tinha capacidade de receber os turistas que se deslocariam para assistir os jogos, sobretudo, a Via Costeira, rodovia estadual costeira na zona sul que abriga os principais hotéis da cidade.

A atividade turística no RN, baseado no turismo de sol e mar, tem destaque nos anos de 1990, quando na contramão da crise econômica que assolou o país, o turismo listava entre os segmentos que fizeram com o estado crescesse acima da média nacional, concentrando-se em Natal (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015). O crescimento de Natal como destino turístico nos anos 1990 encontra como uma das causas à construção da Via Costeira na década anterior, tornando a cidade competitiva em escala regional, nacional e, por vezes, internacional.

Levando em consideração que a capital, concentra historicamente os recursos estaduais (CLEMENTINO; FERREIA, 2015), os investimentos públicos para as atividades turísticas também centralizaram-se em Natal, sendo desse modo que vão ser implantados projetos financiados pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo Nordeste – PRODETUR NE na cidade e nos municípios litorâneos no seu entorno nos anos que se seguem (CLEMENTINO, 2003). Especificamente em Natal, Ponta Negra,

bairro localizado na zona administrativa sul da cidade, concentrou ainda investimentos privados do imobiliário-turístico, entre 1999 e 2006, quando turistas estrangeiros, vindos principalmente da Europa, passaram a comprar imóveis como segunda residência ou residência de verão naquela região (SILVA, 2010). Essa expansão deu-se pela consolidação de Natal como destino turístico nacional e internacional.

No período pré-Copa, entre 2006 e 2013, Câmara e Cochand (2015), analisam que o movimento anual de passageiros nacionais aumentou de 1 milhão para 2,5 milhões, muito influenciado pelas políticas federais de incentivo ao turismo, tendo uma leve queda no ano de 2013, enquanto que o número de passageiros internacionais também aumenta de 73 mil para 80 mil entre 2006 e 2008 e diminui em 2009 devido a crise internacional, crescendo novamente entre 2010 e 2011 e diminuindo a partir de 2012.

O interesse turístico como foco da candidatura de Natal a sub-sede do mundial pode também ser observado na condução do projeto na cidade, visto que a liderança foi entregue a Secretaria do Estado de Turismo (SETUR) que passou a ter seu secretário atuando também como responsável pelo Comitê Organizador Local da Copa e depois secretário especial da Copa do Mundo, como relata o entrevistado Fernando Fernandes, secretário estadual de turismo, à época:

O turismo estava, ou em tese muito bom para o estrangeiro né, nossa moeda estava valorizada, então, era 4, 5, 6 vezes o que está hoje, inclusive, com relação ao Euro, e aí nós tivemos o turismo pujante, com a construção de novos hotéis, com participação em feiras e congressos internacionais e nacionais para divulgação do nome de Natal, na época, voos da escandinava, voos da Itália, voos de Portugal. Foi uma fase que a gente conseguiu articular e viver uma certa pujança do que foi o turismo daquele momento. Dentro dessa concepção, foi quando surgiu o projeto copa do mundo. Embora o Governo do Estado tivesse uma secretaria de esporte e lazer, mas a Governadora Vilma entendeu que a Copa teria muito a ver com o turismo [Fernando Fernandes, Ex-Secretário Estadual de Turismo, 2021].

Nessa perspectiva, Câmara e Cochand (2015) ainda apontam que a estrutura de governança da comunidade turística local, historicamente conduzida por atores do setor privado que atuavam no poder público como burocratas de alto escalão, nutriam expectativas de que a Copa funcionasse como uma estratégia de *city marketing* para Natal, além de que promoveria investimentos públicos e privados em infraestrutura.

Assim, quando a Copa do Mundo aparece como uma janela de oportunidades no Brasil em 2007, Natal surfava na crista da onda do turismo tanto do ponto de vista dos investimentos público-privados quanto do número de visitantes nacionais e internacionais, fazendo com que o megaevento fosse visto pelo setor turístico primeiramente, como uma forma de intensificar sua visibilidade como destino turístico. Somente com a crise econômica mundial de 2008, ainda no período de candidatura, é que a Copa do Mundo transformou-se numa oportunidade indispensável de reverter à instabilidade que o segmento turístico enfrentava, uma vez que representava uma oportunidade de recolocar Natal na vitrine internacional.

Na literatura (ARANTES, 2000; DIÓGENES; FARIAS FILHO, 2017), as candidaturas à realização de megaeventos esportivos estão relacionadas a estratégias de *city marketing*, quando cidades buscam produzir imagens fortes a seu respeito pensando em alavancar os setores econômicos terciários de produção de serviços, principalmente o turismo, mas também buscam candidatar-se visando promover GPU's de renovação urbana de áreas específicas da cidade, que, normalmente, tem um difícil histórico de formulação. Casos clássicos na literatura (ARANTES, 2000; SARUE, 2015, 2020) desse apontamento são vistos na cidade de Barcelona, com a praia de Barceloneta; de Londres com seu Parque Olímpico em Stratford; e o Rio de Janeiro, com o Porto Maravilha na Zona Portuária da cidade, entre tantos outros.

Com isso, argumentamos que, no caso de Natal, realizar a Copa como um megaevento esportivo, estava muito mais relacionado ao interesse de incrementar a atividade turística da cidade, buscando situa-la num contexto internacional macroeconômico, contudo também foi usado como oportunidade para que GPU's com histórico de tentativas de formulação fossem implementados, como é o caso do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (LUZARDO, 2015) e o Porto de Natal (GOMES, 2019).

No caso de Natal, em específico, ainda é preciso apontar que o Arena das Dunas ou qualquer outra proposta de estádio que tivesse sido levada a cabo, foi enxergada pelo poder público como um condicionante para que os demais projetos, que também incluem os projetos de mobilidade, para além do Aeroporto e o Porto, fossem implementados. Desse modo, encontrar uma proposta viável para praça central do

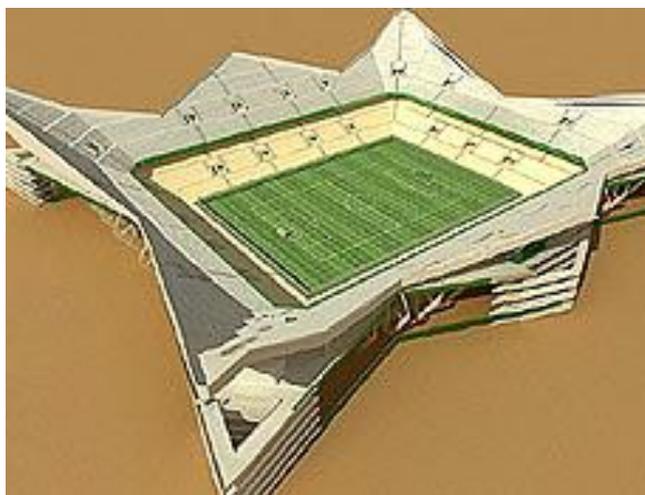
evento em Natal estava em primeiro plano para que todas as demais engrenagens funcionassem com o objetivo de reestabelecer a visibilidade turística da cidade.

2.2 Incentivos a participação

2.2.1 Incentivos projetuais

A primeira proposta de estádio colocada à mesa para discussão foi à construção de um novo estádio no município de Parnamirim, projetado pelo arquiteto potiguar Gley Karlys, intitulado Estádio Estrela dos Reis Magos, o Estrelão (Figura 3), que baseava seu design na Fortaleza dos Reis Magos²³.

Figura 3 - Projeto arquitetônico do Estádio Estrela dos Reis Magos



Fonte: Nascimento, 2019.

Naquele momento, a principal praça desportiva de Natal e do Estado do Rio Grande do Norte era o Estádio João Claudio de Vasconcelos Machado – Machadão (Figura 4). A época, sob administração da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEL), o estádio acabará de ser reformado por um custo de R\$ 17 milhões de reais desembolsados pelo Ministério do Esporte em conjunto com Prefeitura do Natal. Então, inicialmente, remodelar o Machadão tornou-se uma proposta, onde, Moacyr Gomes, arquiteto do projeto, desenvolveu estudos de sua adaptação aos critérios de padronização de arenas da FIFA (Figura 5), o que custaria aos cofres públicos um valor entre R\$ 80 e \$150,00 milhões de reais (CIRIACO, 2011). Essa proposta, inclusive, foi

²³ Fortaleza ou Forte dos Reis Magos é uma edificação militar histórica localizada em [Natal](#), no lado direito da foz do Rio Potengi, fundada em 1958.

apresentada num seminário promovido pela Confederação Brasileira de Futebol – CBF, realizado em setembro de 2008.

Figura 4 - Estádio João Claudio de Vasconcelos Machado (Machadão)



Fonte: Prefeitura do Natal, 2011. Link: <https://www.natal.rn.gov.br/noticia/ntc-5834.html>

Figura 5 - Projeto de adaptação do Machadão aos padrões da FIFA



Fonte: Nascimento, 2019.

Porém nos bastidores dessa proposta, após o seminário, o Comitê organizador local, sob égide da Secretaria Extraordinária para Assuntos da Copa (SECOA), liderada pelo secretário de turismo Fernando Fernandes, buscou Carlos Langoni, ex-presidente do Banco Central do Brasil (1980 a 1983), que prestava consultoria a FIFA no Brasil, à época, para ouvir seus apontamentos sobre a candidatura potiguar, fazendo algumas recomendações, como coloca Fernandes em entrevista:

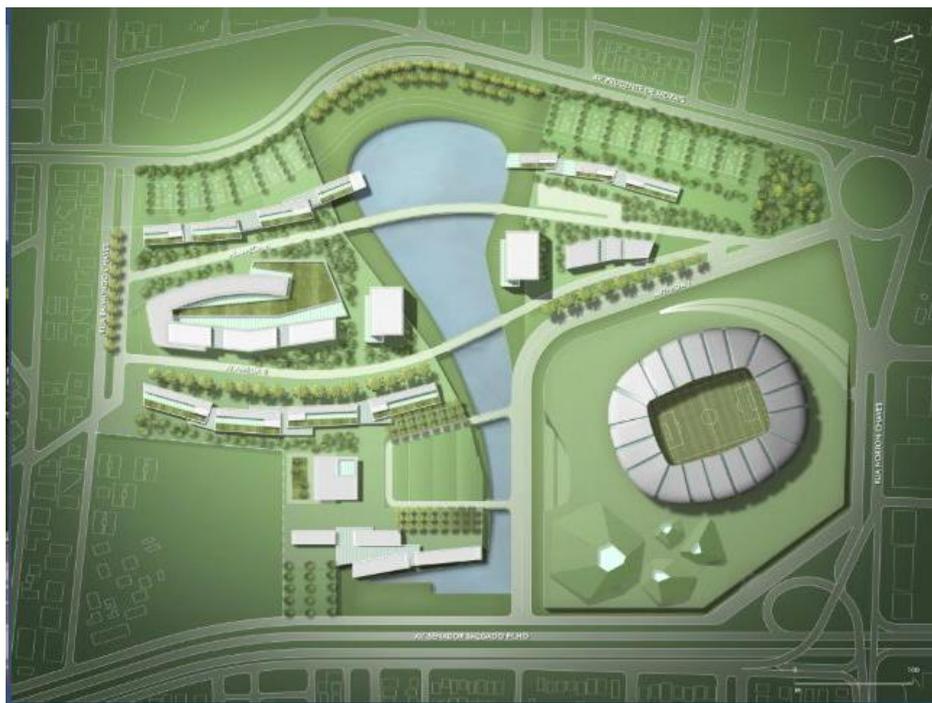
olha Fernando, a FIFA é uma empresa gigante, ela disse os parâmetros, os seus cadernos de encargos, vocês receberão e estão vendo lá o que é que eles exigem e eles tem algumas metodologias que são frias, calculistas, eles não tem coração, ou seja, o caderno de encargo vem e dito lá, se você abrir tu aquele formulário e ficar fora da linha você já perdeu ponto, porque eles estão acostumados com gente que vai ler [...]. Segundo, eles gostam e eles acreditam muito nos projetos das empresas que já trabalharam com eles em outras copas do mundo. Então é interessante que vocês tenha todos os estudos sócio-econômico de viabilidade da cidade de vocês feito por uma grande empresa que já tenha trabalhado para FIFA [...]. A mesma coisa com relação, por exemplo, aproveitar arquitetônico. Vocês trouxeram para aquela apresentação conceito um estudo preliminar, mas tem todo o sistema que eles observam que é com relação ao estádio [...]. E aí foi Vitória vocês olha aí com relação aos escritórios, tem escritórios de arquitetura que já trabalharam para FIFA, sabe como é o caderno deles, sabe interpretar as pranchas que é o mesmo conceito da parte técnica. Se você preencher para fora dos padrões, eles não vão olhar com bons olhos e se eu for ver os padrões vocês também vão levar couro [Fernando Fernandes, Ex-Secretário Estadual de Turismo, 2021].

Desse modo, uma terceira proposta passa a ser gestada a partir da contratação de uma série de empresas para prestar assessoria à candidatura, em 2008, a um custo total de 27 milhões de reais com dispensa de licitação (ARAUJO, 2011), quais sejam: PricewaterhouseCoopers, para elaboração de um plano executivo estratégico; o escritório de arquitetura esportiva Populous, que desenvolveu o projeto arquitetônico em parceria com o escritório brasileiro Coutinho, Diegues, Cordeiro Arquitetos - CDCA; e a Stadia Projetos, Engenharia e Consultoria Ltda, para consultoria de projetos complementares.

Em janeiro de 2009 o Governo do Estado descarta em definitivo a remodelação do Machadão e divulga uma nova proposta, a construção do Arena das Dunas (Figura 6) na mesma localização do estádio modernista da década de 1970 (GLOBO ESPORTE, 2009). Nos bastidores da elaboração do projeto arquitetônico da nova proposta, cabe destacar com base na entrevista de Fernando Fernandes a escolha da localização:

Vieram três arquitetos americanos, na época, e junto com o pessoal do CDCA [...] e aqui foram feitas visitas e colocamos um helicóptero sobrevoando a cidade inteira porque na época nós tínhamos pretensão de fazer o estádio no outro local. O Governo do Estado apresentou uma área ali que ele tem perto de Lagoinha em Capim Macio, que tem uma área muito grande. Apresentou-se uma área que era da Data Norte, em Parnamirim, ali perto onde hoje é o escritório do Nordestão, ali por trás tem mais grande da Data Norte. [...] Tinha uma terceira área que foi apresentado para eles, mas aí o líder do escritório, que também não me recordo mais o nome dele [...] depois que ele viu os mapas, os estudos que a *Price* tinha feito e onde é que estava localizado [...] toda a estrutura, ele chegou para mim, Aníbal [Coutinho], e na época, o chefe da casa civil, acho que era Gustavo Carvalho, deputado Gustavo Carvalho e disse: olhe, se vocês querem ganhar essa indicação vocês só tem um canto fazer esse estádio aqui Natal, em função exatamente do que eles exigem, [...] e disse vocês só tem um local que é onde está o estádio atual. Não tem outro local. Eles condenaram muito Capim Macio pelas ruas, que eram ruas estreitas dentro de um bairro Residencial e isso tem muito problema e lá em Parnamirim a mesma coisa, era na margem de uma linha de trem, onde era um trem extremamente difícil, não era um trem que você tivesse acesso fácil, que é exatamente o que se faz em Natal, o trem lá da Rede Ferroviária e as dificuldades de acesso, de você abrir todo o acesso que é muito caro e Parará Parará, longe dos hotéis [Fernando Fernandes, Ex-Secretário Estadual de Turismo, 2021].

Figura 6 - Projeto inicial do Complexo Esportivo Arena das Dunas



Fonte: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/34272645/fernando-fernandes-sinaenco>

A proposta formulada pelo escritório continha além da demolição do Machadão e do Machadinho para construção do estádio, a demolição do Centro administrativo do Governo do Estado para dar lugar a torres empresariais, um shopping, uma alameda e um lago artificial, numa área total de 45 hectares. A modelagem desenhada pretendia usar o valor arrecado com a venda de 15 hectares do terreno total ao mercado imobiliário para construção da alameda de serviços, visando cobrir os custos de construção do estádio, orçado nesse contexto em R\$ 200 milhões de reais, a ser construído numa outra área de mais 15 hectares. Por último, os 15 hectares restantes seriam destinados à construção de um novo Centro Administrativo do Governo do Estado “onde a nossa pretensão, havia um estudo, inclusive apresentado para FIFA, [era] um centro administrativo [construído] via PPP”, como aponta Fernando Fernandes em entrevista. Existia, então, o interesse em realizar uma espécie de OUC, repassando terras públicas com alto coeficiente de aproveitamento a particulares, porém, sem seguir as normas do Plano Diretor e nem do Estatuto da Cidade.

Cronologicamente, é nesse período que em maio de 2009 Natal é confirmada como uma das sub-sedes do mundial de 2014, como resposta a forte estratégia de internacionalização dos prestadores de serviços para montagem do dossiê de

candidatura. A partir daqui que começam os conflitos em torno da construção de consenso sobre o projeto.

É assim que SECOPA e o Comitê Executivo Local da Copa em Natal começam as discussões em torno da implementação da modelagem econômica-institucional proposta para equipamento. Devido ao cronograma imposto pela FIFA, que queria que os estádios estivessem licitados até o final de junho de 2009, a licitação do Arena das Dunas tornou-se prioridade, e assim foi encarado pela Prefeitura do Natal.

Para realizar os estudos ambientais, o executivo municipal, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), contratou pelo valor de R\$ 620 mil reais a Fundação para o Desenvolvimento Sustentável da Terra Potiguar (FUNDEP), vinculada a Universidade Potiguar (UnP) (TRIBUNA DO NORTE, 2009a). Esse estudo foi apresentado por Leonardo Tinoco, líder da equipe de elaboração, em reunião extraordinária do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (CONPLAM) que ocorreu no dia 18 de fevereiro de 2009²⁴. Ou seja, pouco depois de ser anunciado a escolha pela proposta do Arena das Dunas, em janeiro de 2009, e antes mesmo de Natal ser confirmada como cidade sub-sede do mundial de 2014, a Prefeitura do Natal e o Governo do Estado já tinham estabelecido uma relação de governança multinível para licenciar o estádio.

Outro estudo de viabilidade ambiental foi apresentado pelo arquiteto e urbanista Daniel Nicolau, à época Secretário Adjunto da SEMURB, no plenário da reunião extraordinária do dia 11 de agosto de 2009 do CONPLAM. Esse mesmo estudo ainda foi apresentado em audiência pública na Câmara Municipal de Natal no dia 13 de agosto de 2009 (TRIBUNA DO NORTE, 2009b) até que fosse aprovado por 12 votos a favor e 2 abstenções a licença prévia do Arena das Dunas no dia 25 de agosto daquele mesmo ano. Assim, somente a construção do estádio estava aprovada, faltando o projeto de renovação urbana do entorno do equipamento.

Para viabilizar o projeto de renovação urbana do entorno do Arena das Dunas, a proposta era a criação de um Sociedade de Propósito Específico (SPE) sob a responsabilidade da Agência de Fomento do Rio Grande do Norte (AGN) a gerência do leilão do solo urbano (TRIBUNA DO NORTE, 2009a), publicado no Diário Oficial do

²⁴ Ata nº 162 de 2009 do CONPLAM.

Estado no dia 02 de setembro de 2009 o Chamamento Público 01/2009. A empresa que ganhasse o leilão deveria se responsabilizar ainda pela construção do estádio. Em OUCs, tal esse formato de proposta assemelhasse, o Estatuto da Cidade prevê que o leilão de terras ocorre por meio da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), além disso, é obrigatório que na sua lei de criação conste um órgão de controle compartilhado com a sociedade civil. Nesse caso, o fato do projeto ser uma iniciativa do ente estadual, que não pode gerir OUCs, favorece a criação de um SPE que asseguraria o insulamento dos processos de tomada de decisão do projeto.

Prevedo dificuldade de engajar o mercado imobiliário nessa proposta, o Comitê Local da Copa buscou incentivos de financiamento para o vencedor do leilão com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Nordeste como narra em entrevista Fernando Fernandes:

E aí dentro disso aí, a gente já tinha conversado com o BNDES que garantiria ao provável operador, o financiamento os 80% da área que seria loteado, o BNDES tinha interesse sim em fazer uma operação comercial, claro, desde que o comprador tivesse cadastro. E conversando, na época, com o superintendente do banco Nordeste aqui no estado José Maria Villa, que ainda é vivo, se tinha como banco Nordeste entrar com os 20%, já que numa operação de 200 milhões em 20 por cento você está falando em 40 milhões de empresas [Fernando Fernandes, Ex-Secretário Estadual de Turismo, 2021].

Porém, ainda em setembro de 2009 o Ministério Público Estadual (MPE) entrou com uma ação civil pública de iniciativa do Grupo de Atuação Especial para Acompanhamento das Atividades Relativas à Copa 2014 para suspensão do processo de contratação, argumentando que haveria vícios no edital de contratação (TRIBUNA DO NORTE, 2009c). Entre os vícios, os promotores alegaram que a doação de terras públicas a AGN não contava com autorização da Câmara Municipal do Natal nem muito menos da Assembleia Legislativa; o edital também não explicava as regras de licitação e contratação, além de não apresentar como a AGN alienaria e gerenciaria a terra.

Assim, essa discussão não se prolongou e na virada do ano, já em janeiro de 2010, o projeto de construir o estádio via leilão de terras públicas foi abandonado para dá vez a um formato de Parceria Público-Privada, somente do estádio, nos moldes da Lei nº 11.079 (RAMOS, 2010). O argumento defendido por Fernando Fernandes para

abandono da proposta foi o de que a ação civil pública impetrou o processo de leilão, como narra a seguir:

“Infelizmente o Ministério Público entrou com uma ação pedindo a liminar para bloquear a venda que era a venda de um patrimônio público e não podia, enfim, eu não me lembro mais qual foi o processo. E aí nós tivemos, isso já era agosto e a gente tinha que lançar esse edital detalhado até dezembro de 2008, para poder Natal não perder a condição de cidade sede. E para nossa surpresa, eles entraram com esse mandato, acho que a justiça deu favorável, e aí desmoronou o processo como um todo”[Fernando Fernandes, Ex-Secretário Estadual de Turismo, 2021].

Mas nos bastidores, o abandono da proposta não passava só pelo fato do MPE os ter paralisado. Argumentamos que em Natal não havia mercado para esse projeto visto que o monopólio de uma área nodal como Lagoa Nova por um único proprietário, que provavelmente não seria local, significaria um desastre para o mercado imobiliário da cidade. Nesse sentido, relatório do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal (2018) mostra que o projeto total de renovação urbana poderia gerar um Valor Geral de Vendas (VGV) de R\$ 450 milhões. Ainda com base nesse relatório, entre 2007 e 2010 o total de área construída licenciada em toda Natal foi de 1,5 milhão de m².

Ou seja, o mercado imobiliário também fez pressão para que o projeto na sua totalidade não fosse levado a cabo, tanto que mais a frente em 2011, reportagem do Tribuna do Norte intitulada “Goleada da especulação imobiliária” valoriza o fato do bairro de Lagoa Nova ter o valor especulativo do m² próximo ao que na época era praticado em áreas a beira mar da cidade (HOLLANDA, 2011). Cabe destacar também o seguinte trecho da matéria:

“Empresários com interesse no mercado imobiliário, ouvidos esta semana pela Tribuna, disseram que a concretização da Copa de 2014 na cidade é algo equivalente a descoberta da camada do pré-sal em Natal. O entorno do Machadão, estendendo-se para várias vias de ligação, está no epicentro desse processo de enriquecimento” (HOLLANDA, 2011).

É importante ressaltar ainda que naquele mesmo contexto, Natal discutia a formulação de uma OUC mal sucedida no bairro da Ribeira, o que demonstrava mais uma vez a falta de expertise da cidade em gerir empreendimentos desse porte. Desse modo, das tentativas de construir o Arena das Dunas vis-à-vis uma ampla política de renovação urbana no seu entorno, só restou o projeto arquitetônico do estádio de custos milionários como um dos incentivos ao possível parceiro da PPP.

O projeto arquitetônico do estádio é visto aqui como um dos incentivos levando em comparação outras operações baseadas no empreendedorismo urbano em metrópoles brasileiras como o Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, onde o projeto básico ou pré-projeto dos equipamentos a serem instalados não foram elaborados pelo poder público, pelo contrário foram propostos pelo parceiro privado já que a finalidade da empreitada é a produção da localidade por meio da valorização da terra (LESSA, 2021). No caso de Natal funciona como um incentivo para que o parceiro privado só tenha o custo de realizar construção e operação do equipamento, já que a atividade de incorporação foi feita pelo Estado. Em outras palavras, o parceiro privado que em PPPs dividem os riscos da operação, principalmente no que diz respeito à elaboração do projeto de exploração do empreendimento, no Arena das Dunas não arcam com essa responsabilidade.

2.2.2 Incentivos econômicos

Quando o formato de licitação do projeto passa a ser o de PPP do tipo administrativa (TRIBUNA DO NORTE, 2009 d) uma manifestação de interesse é publicado pela SECOPA em dezembro de 2009, atraindo nove empresas sendo três do mercado local e seis nacionais, quais sejam: Coenge (local); Espacial Empreendimentos imobiliários (local); Construtora Gaspar (local); Queiroz-Galvão (nacional); Serveng-Cilvisan (nacional); Odebrecht (nacional); Construcap (nacional); Consórcio Encalso-Kallas (nacional); e a OAS (nacional). Em reportagem publicada janeiro de 2010 o secretário Fernando Fernandes explicou que

"essas empresas têm até o final do mês de fevereiro para se manifestarem em relação à modelagem econômica. Aquilo que eles imaginam ser o modelo econômico administrativo da gestão da Arena. A partir desta escolha nós montamos o edital propriamente dito e na sequência é feita a licitação para a PPP" (RAMOS, 2010).

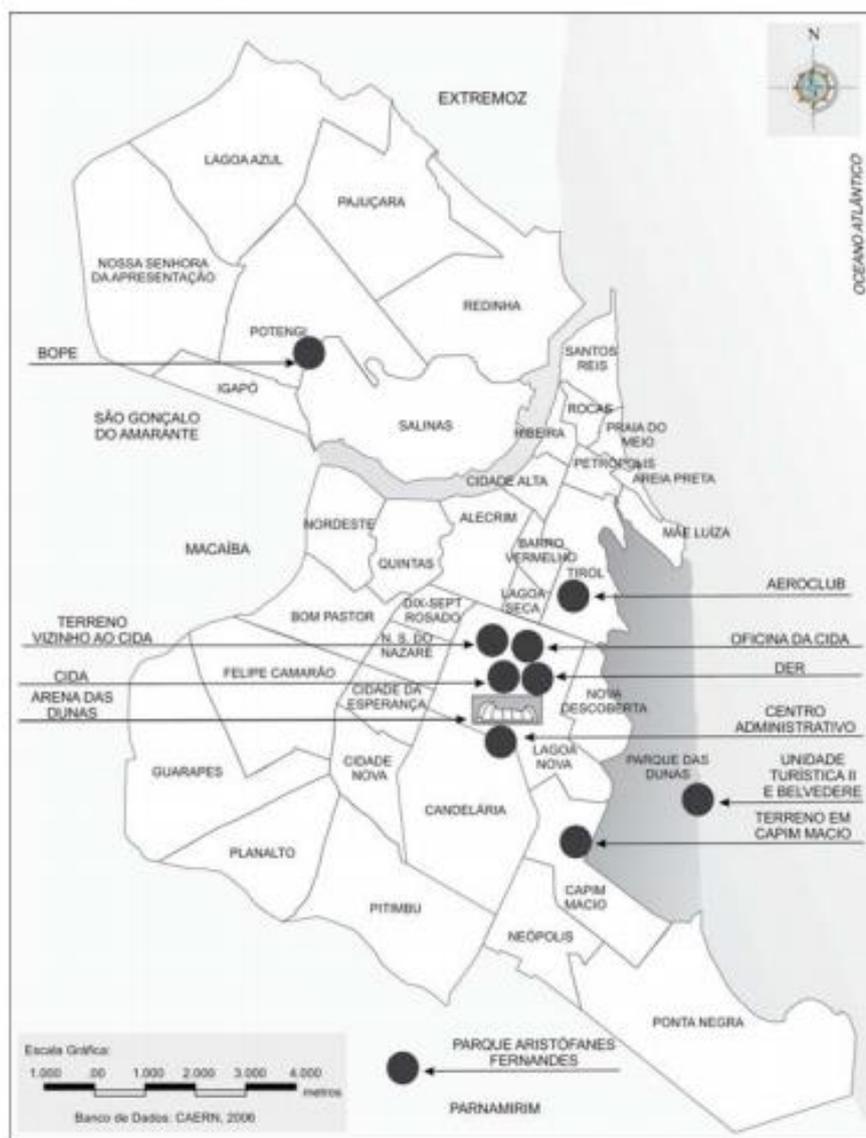
Nesse processo de formatar os termos do edital de licitação do estádio se insere a discussão sobre a titularidade do terreno de instalação do equipamento. Como a área onde estava instalado o Machadão e Machadinho era de propriedade do município de Natal, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, e apesar da atribuição de licitar até tenha chegado a ser discutida entre o Governo do Estado e a Prefeitura do Natal (TRIBUNA DO NORTE, 2009d), o ente estadual continuou a

liderar o processo, fazendo com que a titularidade do terreno fosse uma questão a se resolver visto que seria repassado ao parceiro privado vencedor do edital.

Assim, a discussão foi encaminhada a Câmara Municipal de Natal (CMN), em regime de urgência, que votou em 08 de julho de 2010 por 15 votos a favor e 5 contra a pela doação do terreno ao Governo do Estado por 20 anos, retornando a posse do município ao final desse período (TRIBUNA DO NORTE, 2010).

Mais a frente, em setembro de 2010, a Lei estadual Nº 9.395/10 que institui o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Rio Grande do Norte (FG) cujo objetivo é prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias de contratos feitos pelo Governo do Estado em formato de PPP. O estado já tinha desde 2005 a Lei complementar Nº 307 que dispunha sobre normas para contratação de serviços via PPP, mas ainda não tinha o FG que somente é criado no processo de formatação do edital de licitação do Arena das Dunas, atendendo as especificidades do projeto. Desse modo, o FG foi composto por terrenos e imóveis públicos, localizados em áreas de interesse do mercado imobiliário (ver figura 7, abaixo).

Figura 7 - Terrenos e imóveis públicos integrantes do Fundo Garantidor da PPP do Arena das Dunas



Fonte: Lei estadual 9.395/2010.

Nota: Observatório das Metrôpoles – Núcleo RMNatal (2014).

Assim, o edital foi lançado em setembro de 2010 (ver figura 08 que mostra a solenidade de lançamento), mas mesmo com esses incentivos as 20 empresas que demonstraram interesse não identificaram liquidez e exigiram recursos financeiros além dos terrenos e imóveis públicos empenhados no FG (quadro 8 a seguir).

Figura 8 - Solenidade de lançamento do Edital de licitação da PPP do Arena das Dunas



Fonte: Tribuna do Norte, 2010. Link: encurtador.com.br/flJST

Quadro 4 - Descrição das características dos terrenos e imóveis públicos integrantes do Fundo Garantidor da PPP do Arena das Dunas

Município	Dados do imóvel	Área de terreno (m²)	Valor estimado
Natal	Cida (Academia de Polícia)	9.512,60	R\$ 9.386.082,42
Natal	Terreno Capim Macio – R. Prof. Levi Benigno/ Adolfo Ramires	11.724,65	R\$ 15.884.731,69
Natal	Não informado	98.239,00	R\$ 100.627.435,69
Natal	Terreno Capim Macio – R. Prof. Levi Benigno/	46.206,37	R\$ 6.376.479,06

	Adolfo Ramires		
Natal	Terrenos do Centro Administrativo	210.000,00	R\$ 28.980.000,00
Natal	Terreno vizinho ao CIDA	20.889,00	R\$ 35.908.191,00
Parnamirim	Terreno do DER	217.316,00	R\$ 62.152.376,00
Natal	Parque Aristófanos Fernandes	30.127,80	R\$ 46.396.376,00
Natal	Aeroclube	65.219,64	R\$ 87.981.294,36
Natal	Unidade Turística II e Belvedere	80.649,00	R\$ 18.873.882,23
TOTAL GERAL	-	-	R\$ 412.567.284,45

Fonte: Luzardo, 2015, p. 85-86.

Uma nova proposta, então, é desenhada para o fechamento do contrato da PPP, incluindo ampliação dos prazos; alterações no projeto arquitetônico do estádio, diminuindo o tamanho das suas coberturas sul e norte; redução do custo da obra e no período de concessão de 30 para 20 anos; adição de um “colchão” financeiro de R\$ 70 milhões ao FG, provenientes dos royalties do petróleo extraído no RN, aproximadamente 25% do total/ano. A partir desse novo desenho, o edital é republicado no Diário Oficial do último dia do ano de 2010.

Já com a nova gestão do Governo do Estado, capitaneada pela Governadora Rosalba Ciarlini (à época, filiada ao DEM), é preciso fazer um adendo sobre a condução da Copa em Natal visto que ao Departamento de Estradas de Rodagens do Rio Grande

do Norte, o DER, são anexadas as funções da SECOPA, além disso, a liderança é assumida por Demétrio Torres, velho conhecido das administrações municipais e estaduais por gerir obras de infraestrutura.

Dentro desse novo contexto, a Comissão de licitação avalia a única proposta de exploração do equipamento entregue, aprovando o consórcio entre as empresas OAS, em 12 de abril de 2011, celebrado pelo Contrato de Concessão Administrativa nº 001/2011. Em síntese, os termos do contrato previam as seguintes prescrições: a) valor aproximado do contrato é de R\$400.000.000,00 (Quatrocentos milhões de reais); b) prazo de concessão de 20 (vinte) anos; c) modalidade contratual adotada foi de PPP administrativa; d) O contrato tem como objetivos a demolição e remoção dos estádios Machadão e Machadinho, construção, manutenção, gestão da operação e do estacionamento da Arena das Dunas; e e) previsão de início da fase de pagamento das contraprestações em janeiro de 2014.

Assim, o consórcio vencedor e o Governo do Estado criam uma SPE chamada *Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A.* Em seguida, o financiamento articulado com o BNDES para engajar o setor imobiliário quando o projeto estava formatado como leilão de terras é renegociado como empréstimo no valor total R\$ 396 milhões para a OAS/COESA. Com isso, o Governo do Estado vai pagar durante os 20 anos de concessão um valor total de R\$ 1,5 bilhão, repassados mensalmente no valor de R\$ 10 milhões a empresa administradora do estádio, com exceção dos três primeiros anos de carência (2011 a 2014). Depois da assinatura do contrato mais nenhum incentivo foi dado aos atores do arranjo.

2.3 Liderança

No projeto da Arena das Dunas a liderança, na fase de formulação, é reconhecidamente, pelos entrevistados da pesquisa assumida pelo Governo do Estado, como mostra os trechos de entrevistas a seguir:

Sempre, sempre, desde o início. A prefeitura foi parceira, e volto a dizer, tudo aquilo que provocávamos, demandávamos, a prefeitura era parceira [Fernando Fernandes, Ex-Secretário Estadual de Turismo, 2021].

Eu acho que sim. Não, a prefeitura, inclusive, não tinha um bom relacionamento político, não com a gente, mas com o Governo do Estado, tá certo. [...]O Estado deixou muito bem definido que a parte

dele era a Arena das Dunas e a liderança foi sempre do estado [Demétrio Torres, Ex – Diretor Geral do DER e Secretário da SECOPA, 2021].

Acho que nem precisa dizer que era do Governo do Estado, era Fernando Fernandes que estava sempre à frente para fazer as apresentações. Era ele que sempre prestava conta a Governadora em algumas reuniões que eu tive a oportunidade de participar ao lado da Prefeita [Kalazans Louza, Ex- Secretário da SEMURB, 2021]

Nesse sentido, o lócus das suas funções foi o de agir como incorporador do projeto levando em consideração que desde o início seu interesse foi o de formatar uma proposta para que engajasse o setor privado para implementá-la (TRIBUNA DO NORTE, 2009e). Cabe destacar que a visão de como formular e implementar esse equipamento também esteve intimamente ligada ao perfil de quem estava a frente dos setores do executivo estadual que conduziram o projeto – SETUR, Comitê Local da Copa, SECOPA e DER.

Inicialmente, o projeto foi conduzido por Fernando Fernandes um empresário com histórico de transitar entre os setores públicos e privado local, já atuando como secretário municipal dos 400 anos de Natal, secretário de Turismo do Estado e do município de Natal, além de ter vínculo com a Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte (FIERN), sendo por esse perfil que fez a Governadora Vilma de Faria (á época, filiada ao PSB) desgarra-lo da SETUR.

No período em que ele atua, de 2007 a 2010, o projeto de construção de um estádio para praça central do mundial tem características mais empreendedoras observadas tanto nas suas decisões de buscar escritórios de arquitetura e consultorias internacionais para elaboração do dossiê de candidatura da cidade quanto na forma como inicialmente buscou implementar o Arena das Dunas por meio da realização de leilão de terras públicas. Apesar de PPPs administrativas serem um formato de concessão que onera mais o Estado do que o parceiro privado, a escolha de implementar o estádio com essa modelagem também tem características claramente empreendedoras.

Já quanto à condução de Demétrio Torres, que atuou de 2011 a 2014, observa-se que o mesmo tinha um velho histórico de atuação como burocrata de alto escalão nos setores de infraestrutura com passagens no Governo do Estado e na Prefeitura do Natal o que o leva a adotar um repertório patrimonialista urbano como a junção das atribuições da SECOPA ao DER. Isso por que sua responsabilidade no projeto era

somente de implementar por meio da contratação do parceiro privado e acompanhar o andamento das obras.

Essas experiências dos gestores do projeto, sobretudo a de Fernando Fernandes, quem de fato desenhou a modelagem institucional-econômica do equipamento, não contribuíram para engajar o público-alvo da liderança, o setor privado. A liderança demorou muito até encontrar incentivos atrativos ao setor privado, apesar do processo ter contado com abertura para contribuições das empresas interessadas o tempo todo.

Somado as características de engajamento dos atores interessados ou afetados pelo projeto, a liderança buscou agir de modo insulado da sociedade. Isso vai ocorrer primeiramente por que a realização da Copa do Mundo em Natal tinha uma boa aprovação da população da cidade como mostra a reportagem de 2009 do Tribuna do Norte que publicou os resultados de uma pesquisa encomendada ao Instituto Certus de Pesquisa e Consultoria. Segundo a pesquisa realizada com uma amostra total de 400 natalenses, 60,5% dos entrevistados acreditava que Natal iria cumprir as exigências da FIFA e se tornar uma das cidades sedes do megaevento. Mas a população aparecia mais dividida a respeito da demolição do Machado visto que 53,75% dos entrevistados eram a favor, 42,5% era contraria e 3,25% não sabiam responder.

Essa perspectiva também vai aparecer na fala dos gestores do projeto como mostra os trechos de entrevistas a seguir:

A sociedade, eu acho que comprou muito a ideia da copa do mundo, o que a gente tinha de números era de que seria um negócio fantástico para cidade. Nós tivemos algum momento de tensão foi com a opção de derrubar o estádio antigo, e aí houve algumas mobilizações, algumas manifestações, por uma parte da sociedade, que aí foi ruim [Fernando Fernandes, Ex-Secretário Estadual de Turismo, 2021].

olhe, isso é o que eu acho que a política atrapalhou, tá certo, porque a sociedade ela achava ela tinha um certo orgulho de Natal fazer parte daquele grupo, mas tinha a informação negativa, tá certo, de parte da imprensa, vinculados a esses grupos políticos, e deixou a sociedade meio dividida. Eu não sei se eu me fiz entender, tá certo, ela tinha esse orgulho [Demétrio Torres, Ex – Diretor Geral do DER e Secretário da SECOPA, 2021].

Ou seja, um patriotismo cívico que estabeleceu uma cultura política simbolicamente consensual com a sociedade se formou em torno da Copa e do seu principal projeto (BORJA; CASTELLS, 1996).

No trecho da entrevista acima, Demétrio Torres cita o papel da classe política opositora visto que inicialmente esse foi o primeiro grupo a se opor ao projeto do Arena das Dunas. Essas críticas surgiram e foram veiculadas na mídia local, como a ação popular contra demolição do Machadão, a audiência pública e a campanha #FicaMachadão promovidas pelo deputado estadual José Adécio (DEM) (DANTAS, 2009; FERREIRA, 2009), bem como crítica feita veiculada pelo ex-Prefeito de Natal, Carlos Eduardo (à época no PSB), posicionando-se contra o fim das atividades do estádio construído na década de 1970 e favor de sua remodelação, tal qual tinha ficado acordado antes dele encerrar sua gestão no executivo municipal (MACEDO, 2009).

Mas de fato as intervenções da sociedade na condução do projeto não ocorrem também por que os debates em espaços institucionais foram pontuais e muito mais destinados a apresentação do projeto e do seu andamento. Uma desses espaços onde ocorreram debates sobre o projeto foi o CONPLAM que realizou dezenove reuniões²⁵ entre ordinárias e extraordinárias, mas somente em uma foi realizado votação a respeito da licença ambiental e as demais foram destinadas a apresentação ou informes da empreitada. É importante mencionar ainda a respeito do CONPLAM que esse é o conselho da área de política urbana mais antigo da cidade, criado no Plano Diretor de Natal de 1974, e que por ter passado por poucas reformulações do seu desenho institucional sua composição inclui poucos setores da sociedade civil. Logo, não é um conselho amplamente representativo.

Houve ainda audiências públicas realizadas na Câmara Municipal durante o processo de licenciamento e doação do terreno do Machadão e Machadinho ao Governo do Estado, e na Assembleia Legislativa convocadas pelo Deputado José Adécio e para aprovar o a criação do Fundo Garantidor da PPP. Como aponta Abers (2016), a participação social institucionalizada do formato de audiências públicas em grandes projetos de infraestrutura, o que se aplica aqui do mesmo modo, não tende a ser um bom

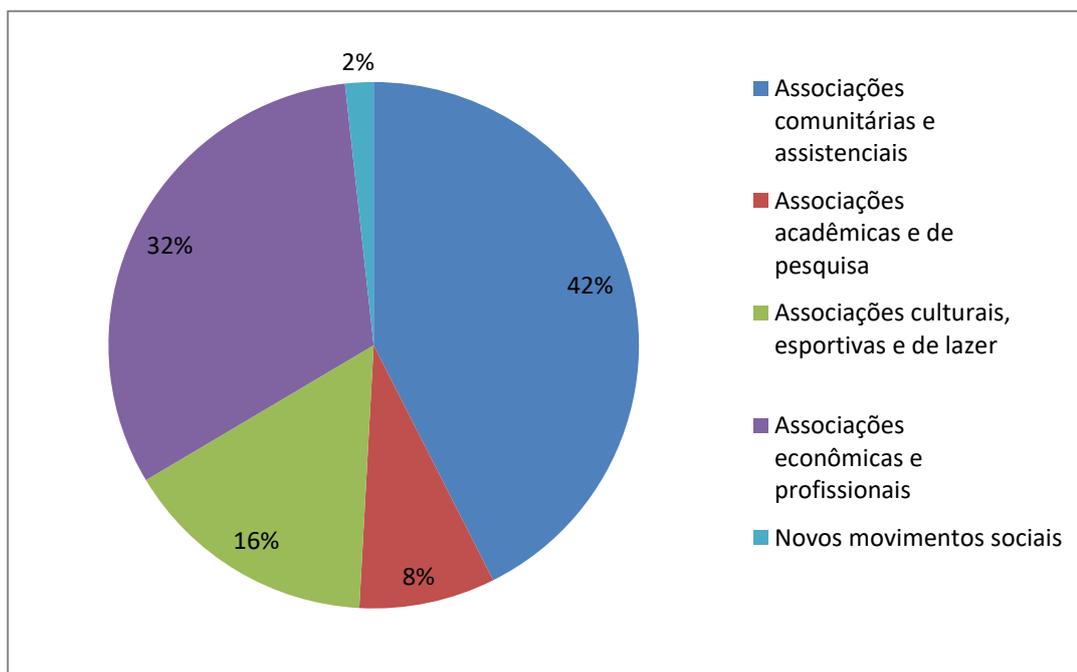
²⁵ Informações obtidas nas atas com as seguintes numerações: 158/2009, 159/2009, 160/2009, 161/2009, 163/2009, 164/2009, 165/2009, 187/2009, 188/2009, 189/2009, 173/2010, 187/2010, 195/2010, 197/2010, 187/2011 e 188/2011.

espaço para obter contribuições da sociedade, funcionando muito mais para dar transparência ao processo. Nesse caso, em específico, as audiências vão funcionar com esse propósito.

Para além da participação institucionalizada, cabe destacar a desarticulação da sociedade para intervir no processo, começando pelo associativismo do bairro de Lagoa Nova. Como mostra o gráfico 1, das 289 associações inscritas no banco de dados do Mapa das Organizações da Sociedade classificadas aqui²⁶ por meio da categorização de Lüchmann (2016), observamos que em Lagoa Nova apesar do tipo Associações comunitárias e assistenciais somarem um percentual de 42% do total, o tipo Associações econômicas e profissionais com 32% também tem um valor expressivo. Além disso, há Associações culturais, esportivas e de lazer com um percentual de 16%; as Associações acadêmicas e de pesquisa com 8%; e os Novos movimentos sociais com 2%. Ou seja, o associativismo do bairro é bem dividido, muito também por ser um ponto nodal da cidade do Natal, se inserindo como um dos elementos que justificam a inação comunitária, ao contrario do que ocorre no bairro de Mãe Luíza como vai ser mostrado no próximo capítulo.

²⁶ Esses dados foram classificados como parte das atividades do projeto de pesquisa “Os desafios institucionais para o desenvolvimento urbano da Região Metropolitana de Natal” coordenado pela Professora Doutora Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN), a quem agradecemos pela concessão para uso.

Gráfico 1 - Organizações da Sociedade Civil do bairro de Lagoa Nova



Fonte: IPEA, 2018 adaptado por Almeida, 2020.

Na escala da cidade, os movimentos sociais que se articularam em torno das discussões da Copa também tem argumentos para não buscarem intervir no projeto do Arena das Dunas. Nesse sentido, o Comitê Popular da Copa do Mundo – Natal, organização horizontal que se originou da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP), presente nas 12 cidades que sediaram os jogos da Copa do Mundo FIFA 2014, criada em nível local em 2011, com o objetivo de estimular, nos governos municipais e estaduais, a garantia de um processo amplo e democrático de discussão acerca de qual deveria ser o legado dos megaeventos esportivos no Brasil (DUARTE; BENTES SOBRINHA, 2015; ALMEIDA Et Al, 2017). A entrevistada Nevinha Valentim, representante do Comitê Popular da Copa do Mundo comenta como se deu a articulação do grupo:

Foi assim, a grande maioria das pessoas ficou aplaudindo, não percebeu o tamanho do... Você via muita gente se alistando como voluntário para trabalhar nos jogos e naquelas mil histórias lá e não percebia o que estava acontecendo. As pessoas que se mobilizaram, nós éramos como sempre, uma meia dúzia, mas muito por que foram afetadas diretamente, foram afetadas objetivamente e tinham os riscos de perderem as suas casas [Nevinha Valentim – Representante do Comitê Popular da Copa do Mundo, 2020].

A partir do Comitê originou-se a Associação Potiguar dos Atingidos pela Copa (APAC), em dezembro de 2011, como seu braço formal, visando defender os direitos individuais, difusos e coletivos dos seus associados, visando sempre o combate ao abuso, às ilegalidades e às improbidades administrativas que pudessem ter relação com a Copa do Mundo FIFA 2014 (ALMEIDA Et Al, 2017). Em meio a esse processo de articulação dos possíveis atingidos pela Copa do Mundo em Natal, a APAC procurou os comerciantes que atuavam dentro e no entorno do Machadão para somarem forças, como mostra a fala de Eloísa Varela em entrevista:

E aí, uma coisa que eu gosto de frisar é que quando a gente estava no início dessas discussões, a gente procurou tanto os comerciantes, que eram de dentro do Machadão antes da desapropriação e da derrubada do Machadão e aqueles comerciantes do entorno e todos eles disseram que não iam se envolver com isso, que não ia ser assim. Os comerciantes de dentro do Machadão estavam naquela promessa de que iam ter os quiosques dentro do Arena das Dunas, mas a gente sabia que isso não ia acontecer, ali era um empreendimento completamente diferente do que era o Machadão [Eloísa Varela, Representante da Associação Potiguar dos Atingidos pela Copa, 2020].

Desse modo, com o desinteresse dos comerciantes, o Comitê Popular da Copa e a APAC focaram suas atuações nas desapropriações a serem realizadas para dar espaço às obras de mobilidade urbana. Além disso, Eloísa Varela, no trecho de entrevista a seguir, reafirma o patriotismo cívico desenvolvido em torno do projeto do Arena das Dunas:

O projeto da Arena das Dunas envolvia uma multinacional o que era muito maior do que fazer uma discussão com a Prefeitura e uma discussão com uma grande empresa de construção civil que já tinha vários processos de corrupção, a gente fez várias denúncias. A gente teve muita dificuldade, primeiro por que foi feito... foi vendido um projeto para a população de Natal. O projeto da Arena foi vendido como uma coisa boa para Natal que ia atrair investimentos, que ia atrair grandes eventos, que ia atrair isso, que ia atrair aquilo. [...] Além disso, na época não havia diálogo nenhum com o Governo do Estado, zero diálogo. [...] E essa venda desse produto que é a Arena das Dunas era muito difícil para gente, por que a gente tinha uma dificuldade em relação à opinião pública. As pessoas queriam aquele projeto, as pessoas queriam aquilo, queriam aquela arena que tem não sei o que, e vai vim a seleção de não sei onde. Então tinha um desejo por aquilo. [Eloísa Varela, Representante da Associação Potiguar dos Atingidos pela Copa, 2020].

Ou seja, além dos movimentos sociais somente começaram a atuar em dezembro de 2011 nas discussões do mundial em Natal, quando o projeto do Arena já iniciava sua implementação, consolidando o argumento de que havia um forte patriotismo cívico que impedia os grupos opositores da sociedade civil de buscarem mobilizar repertórios de confronto. Aqui, em particular, a liderança nem precisou desgastar o argumento de que não realizaria discussões com a sociedade por questões de celeridade, como é comumente feito por causa da organização de megaeventos ou implementação de planos estratégicos (VAINER, 2000). E, assim, a liderança foi eficaz em proteger o foco e a integridade do projeto sem um amplo debate com a sociedade.

Já na fase de implementação do projeto, a liderança é inteiramente assumida pela SPE Arena das Dunas Consórcio e Eventos S/A, o natural que ocorra em equipamentos licitados via PPP. No caso do Arena das Dunas a modelagem econômica permite que o Governo do Estado também lucre com a operação para ser abatido da sua contraprestação mensal, sendo sua única possibilidade de lucratividade com o projeto, porém o que ocorre é que o Governo do Estado tem dificuldades em cumprir o pagamento das contraprestações previstas no contrato e em lhe dá com esse tipo de contrato, como mostra a baixo fala de Italo Mitre, Diretor-Presidente da Arena das Dunas Consórcio e Eventos S/A, em entrevista:

Bom, o modelo de contratação era e ainda é novo, né? No sentido de ter pouca experiência do Estado nesse tipo de arranjo contratual. Alguns estados com mais habilidade, mais experiência nessa matéria eles foram para um caminho de criar autoridades dessa matéria, né? Então, existem agências de parcerias em alguns estados, né? Secretaria de parcerias, agências reguladoras de parcerias, companhias estaduais ou municipais de parcerias que meio que concentram essa interação entre o público e o Privado. Não era o caso aqui do Rio Grande do Norte, como ainda não é essas responsabilidades ainda continuam meio pulverizadas, em uma pasta pouquinho aqui, outra pasta ali, não caminhou no sentido de criar esse departamento, vamos dizer assim, essa sessão aí do Estado focado nesse tipo de interação com o particular [Italo Mitre - Diretor-Presidente da Arena das Dunas Consórcio e Eventos S/A, 2021].

O Arena das Dunas é um projeto que só teve o afinco da governadora Vilma de Faria (à época, filiada ao PSB) muito por que o partido da governadora era da base governista do Presidente Lula (PT) o que influenciou as decisões de levar a cabo a possibilidade de Natal ser sub-sede do torneio. Depois, o Governo do Estado foi assumido pela governadora Rosalba Ciarlini que apesar de ter estartado o processo de

implementação do projeto, para ela e sua equipe a realização da Copa do mundo tratava-se de uma “guilhotina no pescoço” para sua gestão (PONTES, 2018).

Em seguida, Robinson Faria (PSD) também demonstrou desprezo pelo projeto visto à quantidade de vezes que esse governo buscou sem sucesso a justiça para desfazer o contrato de concessão. Por último, Fátima Bezerra (PT) até o dado momento tem buscado cumprir o pagamento das contraprestações e buscado criar estratégias institucionais de acompanhamento do contrato. Ou seja, o Arena das Dunas é um projeto que parte de uma base patrimonialista por parte da governadora Vilma que não encontra outra “mãe” ou outro “pai” político e, portanto, fica esquecido pelos demais governadores como possibilidade de exploração econômica e envolvido em diversos escândalos de corrupção.

2.4 Desenho Institucional

Como já mencionado, o formato inicial de desenho institucional pretendido era de leilão de terras públicas, muito próximo à ideia de uma OUC, porém esta proposta ficou no caminho, surgindo somente à licitação via PPP.

Dois debates econômicos permeiam as justificativas para realização de programas de PPPs, como aponta Brito e Silveira (2005), quais sejam: quadros de austeridade fiscal ou a busca por eficiência na prestação de serviços públicos. Além disso, PPPs têm como característica central a divisão de riscos entre o setor público e o parceiro privado, principalmente, no que tange o risco de demanda. Assim, como colocam Brito e Silveira (2005), à administração pública recai os riscos de planejamento, desapropriação, licenciamento ambiental, mudança na legislação, podendo ainda compartilhar com o parceiro privado riscos maiores; já o parceiro privado assume riscos ligados ao projeto, construção do empreendimento, manutenção, operação e demais riscos comerciais.

A legislação brasileira apresenta outros dois formatos de contratação do setor privado para prestação de serviços públicos como a lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos de um ente privado; e a lei nº 8.987/1995 que regulamenta os regimes de concessão e permissão para prestação de serviço público. Contudo, o que difere PPPs, nos moldes da lei nº 11.079/2004, dos outros dois formatos é o compartilhamento de riscos entre o poder público e o setor privado.

A lei nº 11.079/2004 que institui na legislação brasileira programas de parcerias público-privadas define esse formato como um contrato de prestação de serviços com repartição de riscos entre as partes. Para além disso, tem como características celebrar contratos cujo objetivo único seja o fornecimento de mão de obra, equipamentos ou execução de obra pública; estabelecer que o valor mínimo de contrato é de R\$ 20 milhões; contratar o setor sobre dois formatos, concessão patrocinada, que é a concessão de serviços ou obras que além de cobrar tarifa aos usuários-cidadãos tem complementação de receita do poder público, e, concessão administrativa, na qual a administração pública é usuária direta ou indireta do serviço e portanto cabe a ela o pagamento integral ao parceiro privado; por último, a lei ainda define cinco anos como prazo mínimo de concessão e 35 como máximo.

No caso do Arena das Dunas, o seu programa de PPP, a primeira a ser realizada no estado do Rio Grande do Norte, tem como justificativa a austeridade fiscal do Governo do Estado e a necessidade de celeridade de construção de sua praça principal para o mundial de 2014. Desse modo, caracterizou-se por ser da modalidade concessão administrativa num valor contratual de aproximadamente R\$400.000.000,00 (Quatrocentos milhões de reais) cujos objetivos envolvia a demolição e remoção dos estádios Machadão e Machadinho, construção, manutenção, gestão da operação e do estacionamento da Arena das Dunas, por um período de 20 anos, o que pode somar um montante de até R\$ 2,1 bilhões. Hoje, relatório da Controladoria Geral do Estado (CONTROL) de 2020 aponta que o gasto total com os repasses das contraprestações a concessionária, ao final, serão em torno de R\$ 1,5 bilhões.

Esses recursos a serem pagos à OAS (Tabela 1) correspondem a um valor mensal de 85% fixo da contraprestação, a Parcela Fixa (PF), e, um valor mensal de 15% variável, a Parcela Variável (PV), que será calculado com base num quadro de indicadores de desempenho (QID) previstos em contrato. O demonstrativo do impacto orçamentário e financeiro da PPP Arena das Dunas mostra que o comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) do estado variará de 0,3% até 2,00%, portanto, dentro dos 3% máximos permitidos. Os primeiros pagamentos começaram em 2014 após três anos de carência.

Tabela 1 - Valores estimados das contraprestações do Arena das Dunas

Ano	CPF R\$	CPV R\$	CPT R\$	RCL R\$	RCL/ CPT 0,0%
2011	0	0	0	0	0,0%
2012	0	0	0	0	0,0%
2013	0	0	0	0	0,0%
2014	110.993.669	19.587.118	130.580.787	6.491.862.683	2,0%
2015	115.988.384	20.468.538	136.456.922	6.783.996.504	2,0%
2016	121.207.861	21.389.623	142.597.484	7.089.276.346	2,0%
2017	126.662.215	22.352.156	149.014.371	7.408.293.782	2,0%
2018	132.362.015	23.358.003	155.720.017	7.741.667.002	2,0%
2019	138.318.306	24.409.113	162.727.418	8.454.093.908	2,0%
2020	144.542.629	25.507.523	170.050.152	8.834.528.134	2,0%
2021	151.047.048	26.655.361	177.702.409	8.834.528.134	2,0%
2022	110.490.915	27.854.853	138.345.768	9.232.081.900	1,5%
2023	115.463.006	29.108.321	144.571.327	9.67.525.585	1,5%

2024	120.658.842	30.418.195	151.077.037	10.081.664.237	1,5%
2025	126.088.490	31.787.014	157.875.504	10.535.339.127	1,5%
2026	0	33.217.430	33.217.430	11.009.429.288	0,3%
2027	0	34.712.214	34.712.214	11.504.853.711	0,3%
2028	0	36.274.264	36.274.264	12.022.572.128	0,3%
2029	0	37.906.606	37.906.606	12.563.587.873	0,3%
2030	0	39.612.403	39.612.403	13.128.949.328	0,3%

Fonte: Luzardo, 2015, p. 88-89.

Enquanto regra que baliza as tomadas de decisão dos atores do arranjo, o desenho institucional da PPP do Arena das Dunas de início, na primeira tentativa de licitação, encontrou dificuldades para atração de um parceiro privado. Isso vai ocorrer por que Natal não é uma grande praça futebolística nacional que demande esse tipo de empreendimento, o que faz com que os incentivos que interessem um parceiro privado tenham que ser maiores para que ele se instale na cidade. É por isso que na segunda tentativa de licitação os incentivos foram ampliados até num ponto em que fosse rentável para uma empreiteira tocar a operação, confirmando o que Ansell e Gash (2007, p. 548) afirmam sobre PPPs quando diz que esse formato de relacionamento público-privado tem por objetivo muito mais realizar a coordenação de uma política pública que se busca entregar do que chegar a um consenso de tomada de decisão em si.

Em outras palavras, em PPPs parceiros privados não tem interesse em chegar a consenso com o setor público e na PPP do Arena das Dunas não seria diferente. A OAS, o parceiro privado, não se preocupou em chegar a um consenso com o Governo do Estado, sua preocupação residia em obter ganhos o suficiente que valessem a pena ela se instalar Natal, sendo esse um dos motivos para que mais a frente, quando o

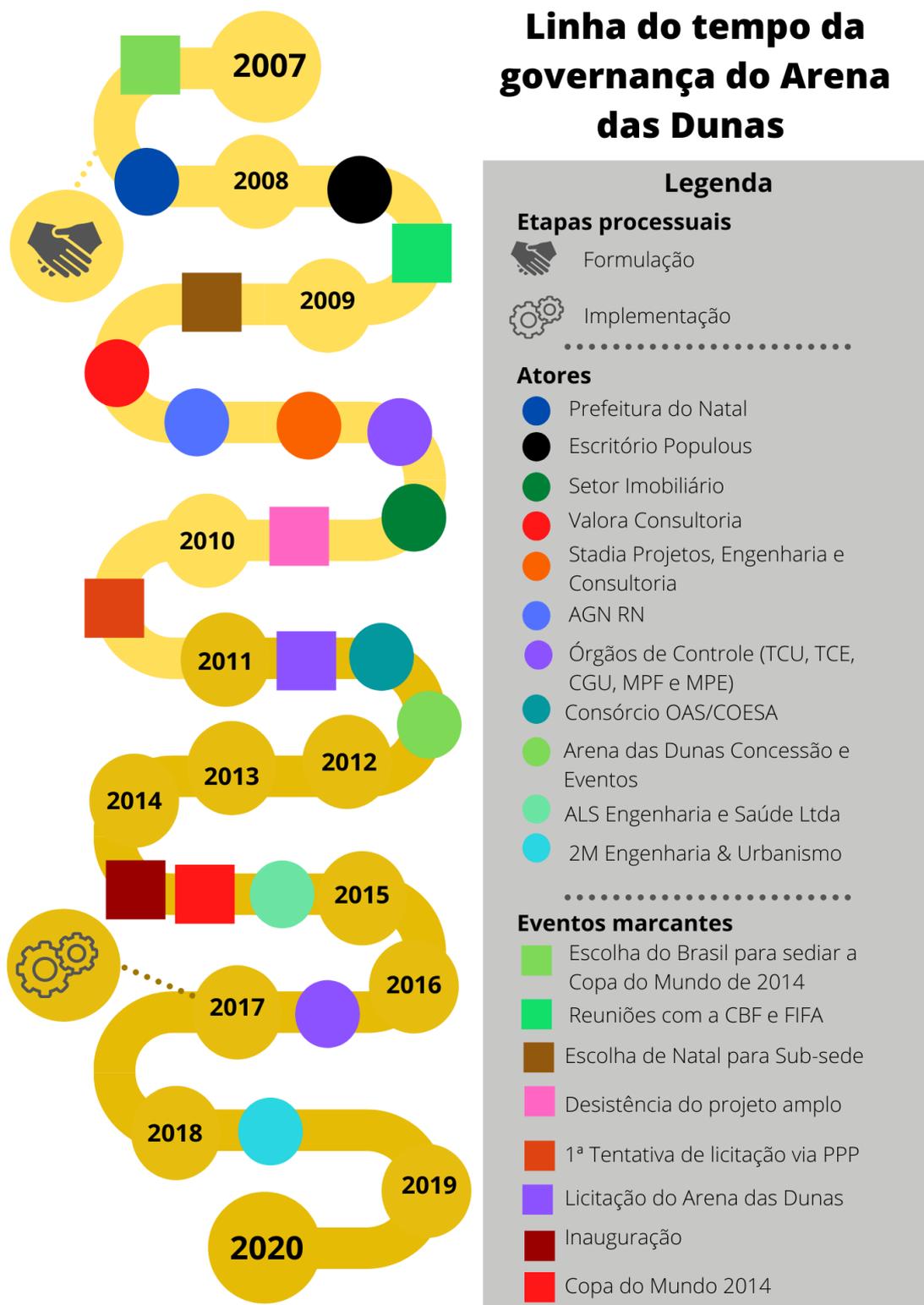
equipamento comece a funcionar e os desembolsos de contrapartidas ocorram, a SPE criada para gerir o estádio tenha tantos conflitos com o executivo estadual já que todos os riscos foram assumidos pelo último e Natal não tem essa demanda até hoje.

Em síntese, o que se pode afirmar sobre a PPP do Arena das Dunas é que ela funciona como um parcelamento da dívida pública que entrega todos os benefícios ao parceiro privado, visto que o Governo do Estado assumiu boa parte dos riscos totais do empreendimento.

2.5 Processo Colaborativo

O processo colaborativo é a variável central da governança colaborativa que analisa as tomadas de decisão dos atores do arranjo formado em determinada política ou projeto. No caso do Arena das Dunas, elas estão centradas nas etapas de formulação e implementação do projeto, como mostra a figura 9, a seguir.

Figura 9 - Linha do tempo da governança do Arena das Dunas



Fonte: elaboração própria, 2021.

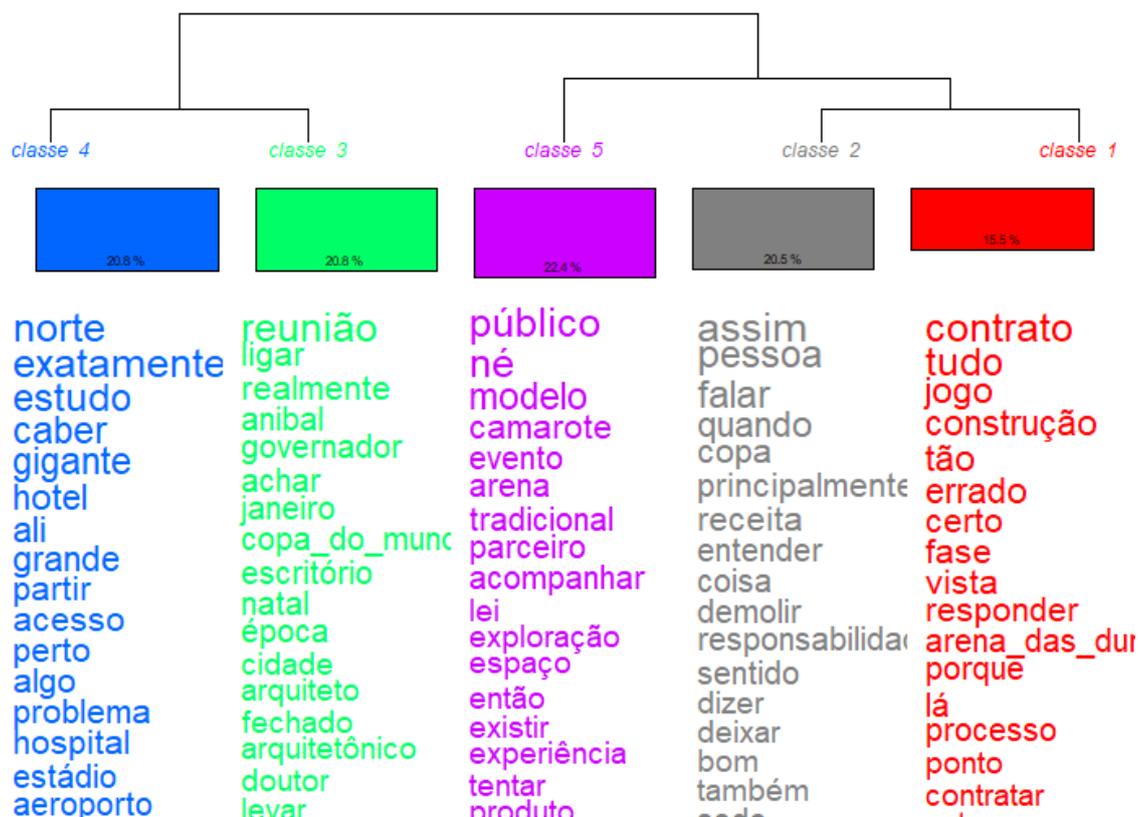
Para tal análise do processo colaborativo das etapas de formulação e implementação, fizemos uso do *software* IRAMUTEQ, utilizando as falas de uma amostra de atores

presentes nas tomadas de decisão²⁷ entrevistados para compor o *corpus* que gerou representações gráficas. Assim, o texto do *corpus* foi separado em 303 segmentos de texto (ST), ou seja, o *software* dividiu o conteúdo em 424 segmentos para a realização dos processos de análise, com aproveitamento de 424 ST's, correspondendo a 71,46% de retenção. Esse percentual de retenção obtido significa que o *corpus* foi bem representativo, considerando que o aproveitamento deve ser de, no mínimo, 70% dos ST's.

Por meio da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), o *corpus* processado gerou seis classes, quais sejam: Classe 1, com 47 ST's (15,51%); Classe 2, com 62 ST's (20,46%); Classe 3, com 63 ST's (20,79%); Classe 4, com 63 ST's (20,79%); e Classe 5, com 68 ST's (22,44 75%). Tais informações são representadas no dendrograma (Figura 10) gerado pelo IRAMUTEQ, além disso, a figura 10 apresenta os dados supramencionados e explicita como cada classe se relaciona entre si. A disposição das classes leva em consideração os grupos de palavras formados, considerando, também, o significado daquelas com maior frequência, bem como suas inter-relações.

²⁷ Utilizamos as falas dos entrevistados Fernando Fernandes, Demétrio Torres, Márcio Diógenes, Gustavo Rosado, Kalazans Louza, Italo Mitre, Eloisa Varela e NevinhaValentim para compor o *corpus*.

Figura 10 - Dendograma da Classificação Hierárquica Descendente das falas dos tomadores de decisão do Arena das Dunas



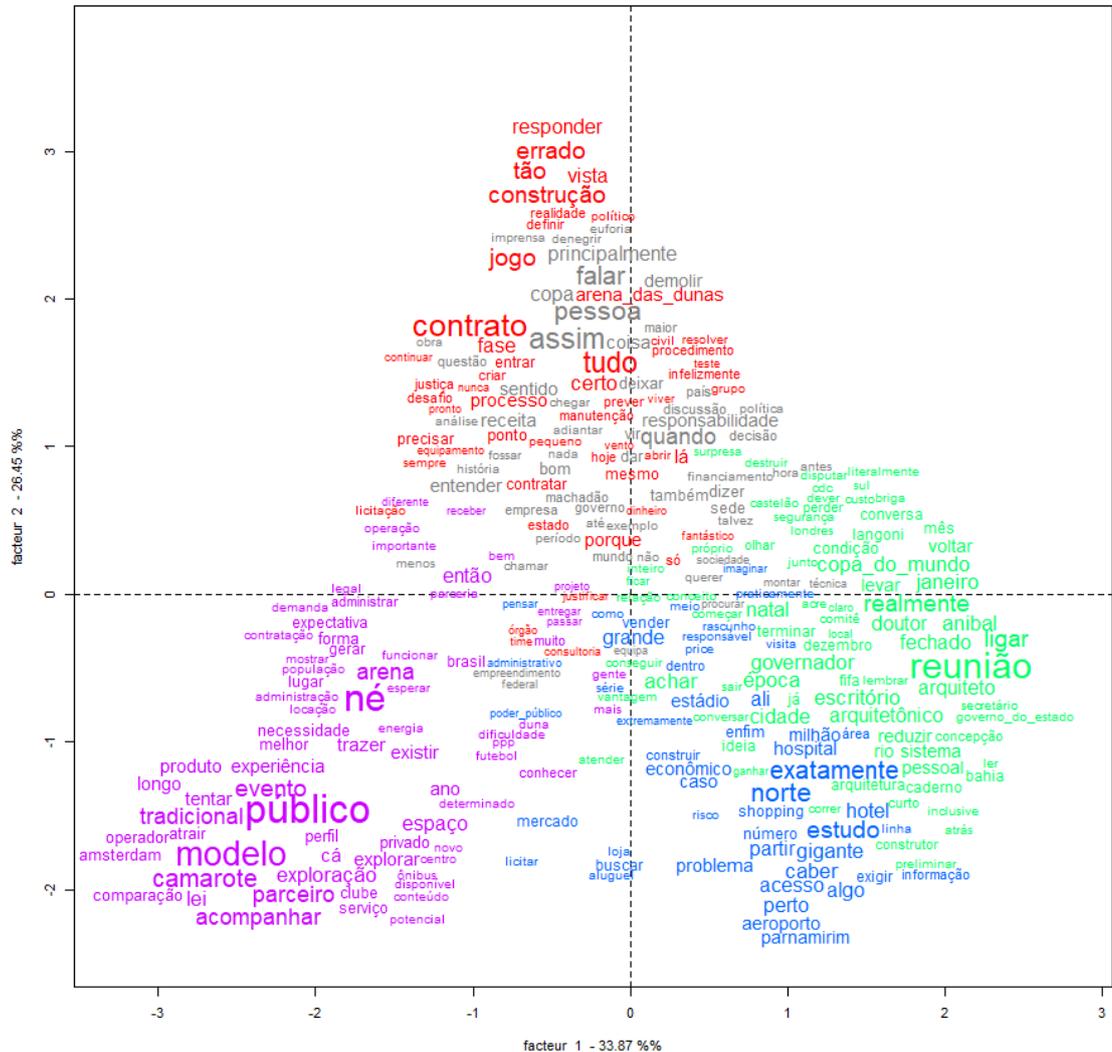
Fonte: Elaboração própria a partir do software IRAMUTEQ, 2021.

A partir da CHD foi possível identificar as formas mais relevantes da fala de cada entrevistado, possibilitando a compreensão do que estes atores consideraram mais importante dentro das tomadas de decisão. Por meio dos vocábulos destacados, a correlação entre a classe 4 e a classe 3 que está diretamente relacionada a escolha da praça central da Copa do Mundo em Natal, sua localização e o projeto arquitetônico desse estádio. Esses processos estão ligados às primeiras rodadas de tomadas de decisão a respeito de Natal receber o mundial de 2014 na fase de formulação. Os vocábulos “estudo”, “gigante”, “acesso”, “hospital”, “estádio”, “aeroporto”, “anibal”, “copa_do_mundo” “escritório” e “arquitetônico” confirmam essa interpretação visto que a partir do realimento fornecido pelo consultor da FIFA Natal mudou sua proposta contratando empresas de consultoria internacional e o escritório de arquitetura Populous, que já tinham trabalhado em outras Copas do Mundo, para subsidiar estudos que embasassem o dossiê de sua candidatura e propusesse outro estádio.

Para compreender de forma mais aprofundada as similaridades e divergências nas falas dos entrevistados, foi realizada a identificação do tipo de relação estabelecida

entre as cinco classes da CHD, de modo a correlacionar as classes identificadas a partir do software. Nesse sentido, a Análise Fatorial de Correspondência (AFC) apresenta em plano cartesiano a associação das palavras no texto, considerando as frequências dentro das classes que integram (Figura 11).

Figura 11 - Análise Fatorial por correspondência do Arena das Dunas



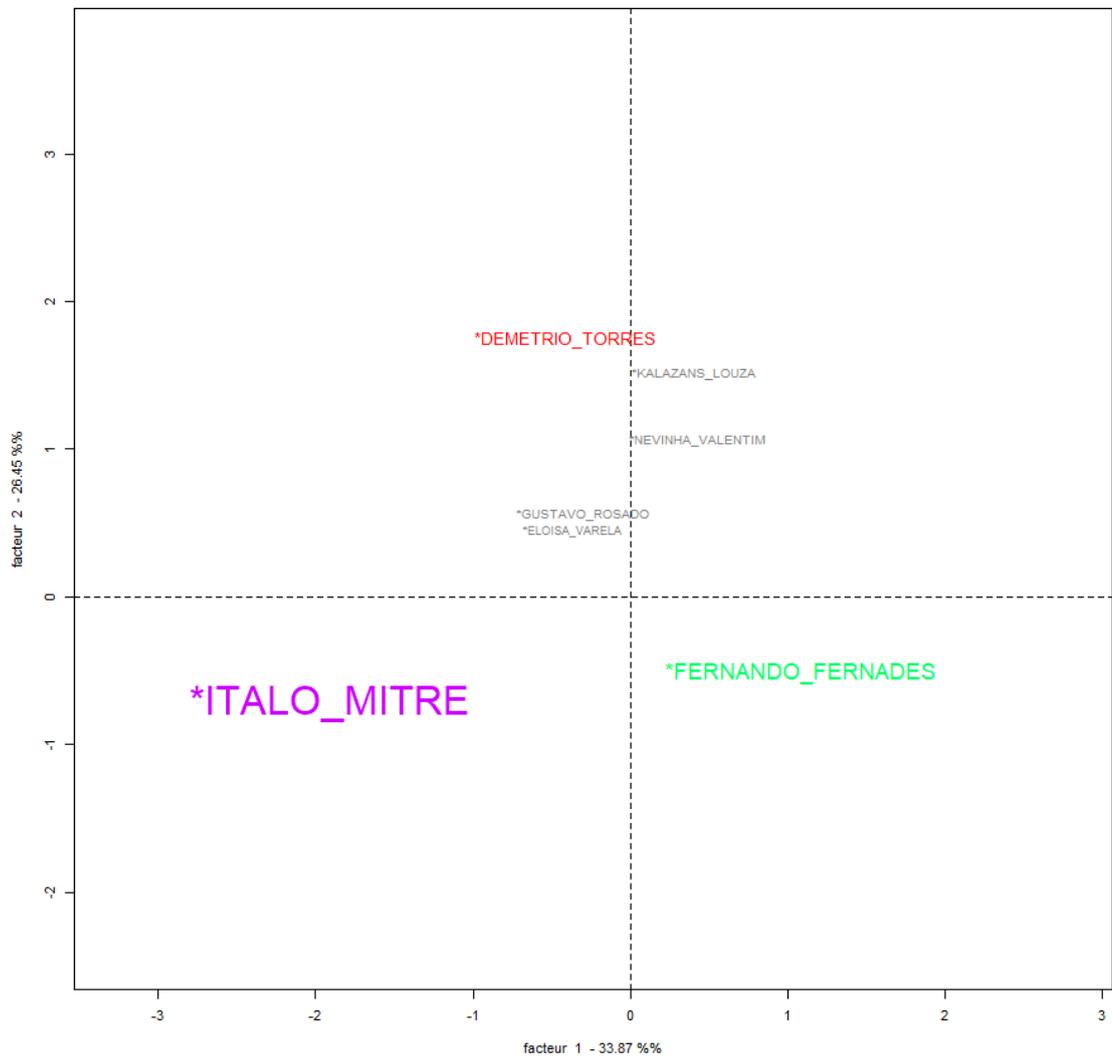
Fonte: Elaboração própria a partir do software IRAMUTEQ, 2021.

A representação gráfica da AFC mostra a relação entre as classes 1, 2, 3 e 4, de forma muito agrupada no centro e no lado direito superior e inferior do plano cartesiano, enquanto que a classe 5 apresenta-se dispersa encontrando-se com alguns poucos vocábulos das demais classes. Mas as classes 3 e 4 vão aglutinar vocábulos referentes a etapa de formulação e já as classes 1 e 2 estão relacionadas a implementação do projeto,

a tentativa de atuação dos movimentos sociais com o processo já instalado e, principalmente, o contrato de concessão administrativa. Já a classe traz vocábulos condizentes ao processo de gestão e operação do estádio.

Através da integração entre a Análise Fatorial por Correspondência e a Classificação Hierárquica Descendente, é possível, ainda, observar em qual quadrante e classe, dentro do plano cartesiano, estão situados as falas da amostra de entrevistados. Nesse sentido, a figura 12 apresenta, as falas da principal liderança do processo de formulação, Fernando Fernandes, no quadrante direito inferior. Já Kalazans Louza e Nevinha Valentim, entrevistados que buscaram atuar também na fase de formulação, antes da demolição do Machadão e Machadinho, estão situados no quadrante direito superior enquanto. Acima de Kalazans e Nevinha, entre os quadrantes superiores, mas muito mais situado esquerda, está Demétrio Torres, secretário da SECOPA e responsável pela licitação e assinatura do contrato de concessão. Abaixo dele, no quadrante superior esquerdo está Eloisa Varela, representante da APAC que aponta a desarticulação dos movimentos sociais em intervir no projeto do Arena das Dunas e Gustavo Rosado, atual secretário da SIN e responsável pela gestão e monitoramento do contrato de PPP do estádio. Por último, no quadrante esquerdo inferior está Italo Mitre, Diretor-presidente da Concessionária Arena das Dunas Concessões e Eventos S/A, responsável pela gestão e operação do estádio.

Figura 12 - Análise Fatorial por correspondência e Classificação Hierárquica Descendente



Fonte: Elaboração própria a partir do software IRAMUTEQ, 2021.

Assim, fica evidente através do uso do IRAMUTEQ que o processo de tomadas de decisão do Arena das Dunas foi marcado pelo insulamento da sociedade civil e pela falta de colaboração entre os atores envolvidos no arranjo.

2.6 Resultados: a governança empreendedorista-patrimonialista de um GPU

Como demonstrado, apesar da liderança buscar uma estratégia que trouxesse resultados mais tangíveis com o leilão de terras públicas e uma política de renovação urbana, essa proposta não obteve sucesso por que o mercado imobiliário da cidade não suporta tal estrutura. O problema inicial que se apresentava na agenda do Governo do Estado de construção de um estádio para sediar quatro jogos da Copa do Mundo de 2014 em Natal, então, foi resolvido via PPP administrativa que não produz necessariamente processos colaborativos. Isso, por sua vez, vai fazer com que as responsabilidades fossem inteiramente assumidas pelo poder público estadual. Assim, essa foi uma resolução de saída rápida levando em consideração o tempo hábil que existia para que Natal permaneça-se como uma das sub-sedes do mundial, já que a cidade foi muito ameaçada.

Desde a inauguração em janeiro de 2014, o núcleo da governança do Arena das Dunas vai se centrar na gestão do contrato de concessão. O contrato por sua vez tem transitado em vários setores do Governo do Estado. Inicialmente ficou sob responsabilidade do DER, no governo Rosalba, que instituiu comissão especial para produzir relatórios de inspeção visual, em Julho de 2014, e em seguida o mesmo órgão em outubro daquele ano contratou a empresa ALS Engenharia e Saúde Ltda para atuar como verificador independente do Contrato da PPP por meio do Contrato de Prestação de Serviços n.º 002/2014-PJ. Até que em julho de 2016, já com o governo Robinson no poder, as atribuições de monitoramento do Contrato de Concessão Administrativa n.º 001/2011 são entregues a Secretaria de Estado de Administração e dos Recursos Humanos (SEAD).

É partir desse momento também que diversas ações judiciais envolvendo o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas do Estado passam a ser articuladas pela concessionária, mas, sobretudo pelo Governo do Estado. As ações buscavam, entre outros propósitos, cancelamento de contrato por parte do Governo do Estado e não pagamento das contraprestações sem que a concessionária utilizasse o crédito retido no fundo garantidor. É através desses processos que a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Copa 2014 (CAFCOPA), força tarefa dos órgãos de controle jurídico, vão realizar outras auditorias. Entre esses processos vai listar os escândalos de corrupção envolvendo o ex-senador José Agrepino Maia (DEM), os ex-deputados

federais Henrique Eduardo Alves (MDB) e Eduardo Cunha (MDB) e a ex-governadora Rosalba Ciarlini juntamente com sua equipe, o que inclui Demétrio Torres, ex-secretário da SECOPA.

Já em junho de 2018 um novo contrato para atuação como verificador independente é assinado com a empresa 2M Engenharia & Urbanismo. Em outubro de 2020, mais uma vez o contrato do Arena das Dunas muda o seu responsável no executivo estadual, passando a ser gerido desde então pela Secretaria do Estado de Infraestrutura (SIN).

Cabe destacar que a contratação de uma consultoria para assumir as funções de verificador independente é obrigatória e está previsto na cláusula 23.1 do contrato. Esse verificador independente tem como responsabilidade avaliar a partir de um Quadro de Indicadores de Desempenho (QID) a manutenção da operação, visando, principalmente, aferir notas que indiquem o montante mensal de parcela variável a ser recebido pela concessionária. Desse modo, os dados mais atualizados mostram que até outubro de 2019 o Governo do Estado teria repassado R\$ 626,6 milhões em contraprestações à concessionária (CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO, 2020).

Para além disso, a cláusula 24, no item 24.3 prevê que a concessionária poderá ser remunerada por fontes adicionais de receitas, advindas de publicidade, serviços especiais, locação e sublocação de espaços, ingressos, dentre outros. Essa remuneração adicional, por sua vez, deverá ser dividida 50% (cinquenta por cento) da receita líquida à concessionária e 50% (cinquenta por cento) da receita líquida ao poder concedente. Porém, em 30 de julho de 2013, no ofício nº 063, enviado pela SECOPA, a metodologia de remuneração das fontes adicionais foi alterada passando a ser dividida em cima da receita bruta ao invés de ser sob a receita líquida como está proposto no contrato. Ou seja, o parceiro privado ganhou mais um incentivo dado pelo poder concedente.

Com isso fica evidente que a maior parte dos problemas encontrados na execução do contrato tem como causa sua má gestão caracterizada por reduzida capacidade técnica do Governo do Estado em se relacionar com a concessionária nos termos acertados contratualmente, abrindo brecha para que esta última cumpra minimamente suas obrigações.

Nesse sentido, desde a inauguração até o ano de 2020, segundo os relatórios de procedimentos acordados publicados no site do Arena das Dunas, a concessionária obteve sob a receita bruta das fontes adicionais um total de R\$ 41.249.383,6 milhões e de receita líquida R\$ 2.864.349,1 milhões, repassando ao Governo do Estado um montante de 2.209.921,05 milhões, como mostra a tabela 2 abaixo detalhado para cada ano.

Tabela 2 - Receitas das fontes adicionais de remuneração

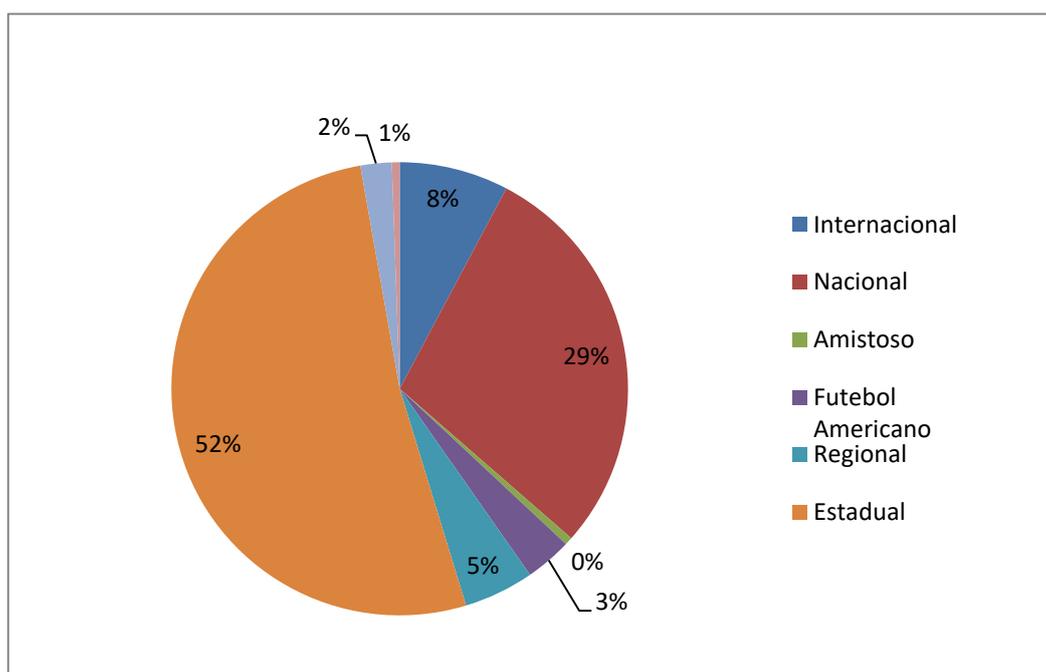
Ano	Receita bruta das fontes adicionais (R\$)	Despesas/ Tributos (R\$)	Receita líquida das fontes adicionais (R\$)	Receita líquida a ser repassada ao poder concedente (R\$)
2014	6.112.407,63	6.056.885,53	55.552,10	27.761,05
2015	6.973.231	7.581.387	-608.156	-
2016	6.956.798	5.461.979	1.494.819	747.409,5
2017	7.184.950	6.448.540	736.411	368.205,5
2018	5.880.856	5.110.519	770.338	385.169
2019	6.133.197	4.770.455	1.362.752	681.376
2020	2.007.944	2.955.311	- 947.367	-
Total	41.249.383,63	38.385.076,53	2.864.349,1	2.209.921,05

Fonte: Relatórios de procedimentos acordados do Arena das Dunas, 2021.

No Arena das Dunas, as fontes adicionais são advindas de jogos, eventos, locação de camarotes, alimentos e bebidas, publicidade, locação de áreas comerciais e estacionamento. Nesse ponto, é importante detalhar os tipos de atividades realizadas no estádio para analisar a demanda desse tipo de espaço para cidade.

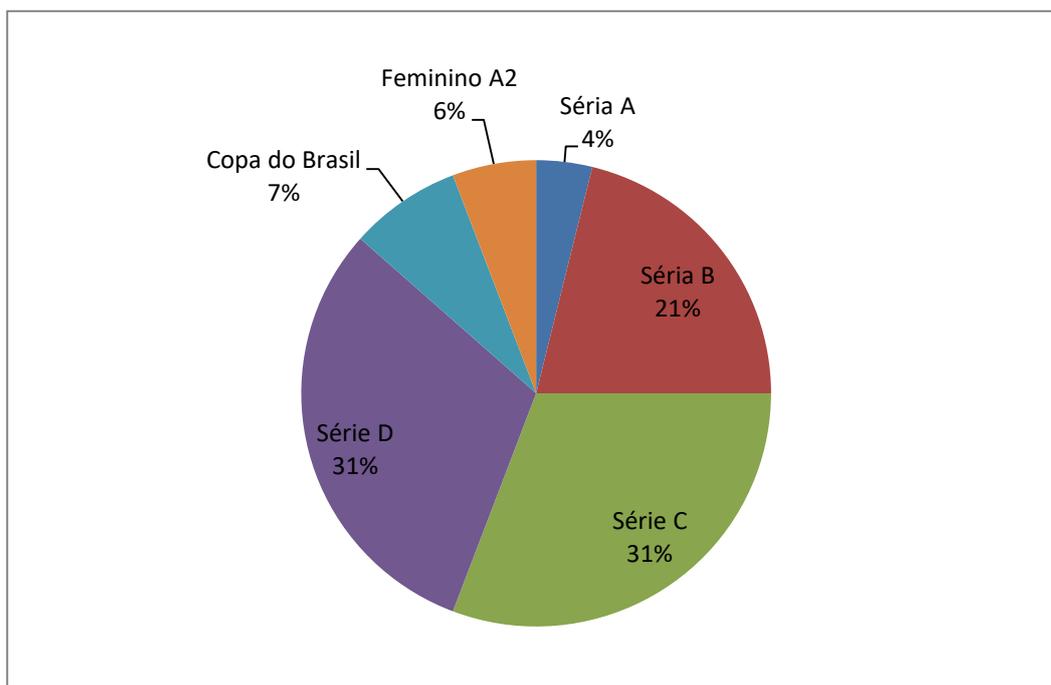
Assim, o gráfico 2 a baixo, focando na realização de jogos, mostra a escala dos campeonatos realizados no estádio desde o início de seu funcionamento, onde deve-se observar que pouco mais 50% dos jogos ocorridos no espaço são de âmbito estadual, 29 % a nível nacional e 8% internacionais. Quando observado mais de perto os números dos jogos em escala nacional, no gráfico 3 abaixo, percebemos que são maiores os do campeonato brasileiro de futebol masculino da série C e D, demonstrado que Natal realmente não é uma grande praça futebolística nacional, como se previa desde o processo de formulação, e que nem mesmo a construção de um estádio nos padrões da FIFA foi capaz de impulsionar os clubes locais a se juntarem a elite do futebol nacional.

Gráfico 2 - Escala dos campeonatos realizados no Arena das Dunas



Fonte: site do Arena das Dunas, 2021.

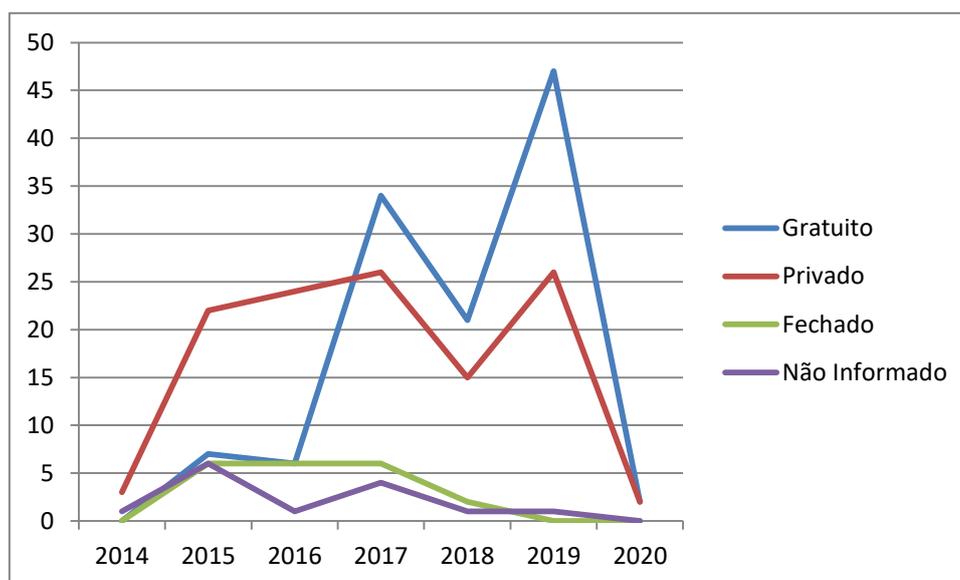
Gráfico 3 - Jogos de Campeonatos nacionais realizados no Arena das Dunas



Fonte: site do Arena das Dunas, 2021.

Quanto aos eventos de entretenimento e corporativos o gráfico 4 mostra que inicialmente o espaço era mais utilizado por atividades privadas, ou seja, que cobrava ingresso pela entrada, que são predominantemente shows, mas que a partir de 2017 eventos públicos tornaram-se a principal ocupação na agenda do Arena das Dunas. Cabe mencionar que o responsável por puxar os números dos eventos gratuitos realizados no estádio é o Domingo na Arena, programa multi-cultural que ocorria, antes da Pandemia do COVID-19, quinzenalmente, utilizando a área lateral externa próxima a marginal da BR 101. Além disso, a administração do estádio alugava espaços para comerciantes venderem produtos e alimentação durante o período do evento. Há ainda eventos fechados que ocorrem por meio da locação e/ou sublocação de espaços à concessionária.

Gráfico 4 - Eventos de entretenimento e corporativos do Arena das Dunas



Fonte: site do Arena das Dunas, 2021.

Por último, entre as atividades que proporcionam remunerações adicionais, há também o Arena Office que locou e transformou camarotes em escritórios e salas comerciais, explorando a boa localização do estádio. Hoje estão instalados no Arena das Dunas 19 empresas dos mais variados ramos. Com isso, analisamos que nas três estratégias de remuneração adicionais não observamos necessariamente uma demanda da cidade por esse tipo de equipamento, o que sustenta mais ainda o nosso argumento de que o Arena das Dunas só está de pé por causa dos incentivos distribuídos pelo Governo do Estado para que ele fosse construído.

Mas para além da dinâmica de eventos e jogos internos, a instalação do equipamento gerou efeitos físico-territoriais fortes para cidade. Na escala do entorno imediato não há grandes mudanças do uso e ocupação do solo, o que ocorre é mudança de fachadas, construção de um hotel da rede IBIS - construído com financiamento de R\$ 10 milhões do BNDES (SILVA, 2012) - e instalação de projetos viários e passarelas para pedestres. As figuras 13 e 14 mostram o uso e ocupação do solo em 2011 e em 2019, bem como as mudanças estruturais do entorno imediato.

Figura 13 - Uso e ocupação do solo do entorno imediato do Arena das Dunas em 2011



Fonte: elaboração própria com base no Google Street View, 2021.

Figura 14 - Uso e ocupação do solo do entorno imediato do Arena das Dunas em 2019



Fonte: elaboração própria com base no Google Street View, 2021.

A instalação do estádio vai mexer mesmo com dinâmica imobiliária do bairro de Lagoa Nova e dos demais bairros próximos. Como mostra Silva (2012), a partir do anúncio de construção de um novo estádio em Natal, imóveis antigos foram colocados à venda tomando como referência o estádio. O autor também vai apontar que novos empreendimentos nos bairros de Lagoa Nova e Candelária utilizaram-se da proximidade com o Arena das Dunas ou ainda no próprio nome como estratégia de marketing, tal qual são os exemplos dos empreendimentos Porto Arena ou Corais das Dunas (ver figura 15 abaixo).

Figura 15 - Cartaz de divulgação Residencial Corais das Dunas

EXCELENTE OPORTUNIDADE!

RESIDENCIAL *Corais* DAS DUNAS

VOCÊ MERECE!

Localizado na área mais nobre de Lagoa Nova, o Corais das Dunas está próximo da Arena das Dunas, do TJE, Polícia Federal, CEASA e TRT, ladeado pela Jaguarari e Prudente de Moraes...

CEASA
Av. Capuche Gourmet
Rua De São Paulo
Pôrto de Aguiar
Rua Capuche
Rua Maracajá
Rua São José
Av. Prudente de Moraes

113 m² de área privativa
3 suítes
2 vagas de garagem
1 suíte master com closet
Varanda gourmet
Área de lazer completa

**O M. MAIS BARATO DA REGIÃO.
SÓ PARA VOCÊ!**
MELHOR RELAÇÃO CUSTO X BENEFÍCIO

As cores, perspectivas, fotos e demais imagens desta peça têm caráter meramente ilustrativo. Os valores e acessórios indicados aqui não são parte integrante do contrato, nem dos apartamentos a serem vendidos, e nem da área de lazer comunitária. Área de lazer equipada conforme Memorial Descritivo. Financiamento através de Securitizadora ou Agente Financeiro. Corais das Dunas - Memorial de incorporação registrado sob o número R-4.37.728 1ª Ofício de notas - Natal/RN.

facebook.com/grupocapuche
youtube.com/grupocapuche
twitter.com/grupocapuche
flickr.com/grupocapuche

CAPUCHE
CRECI 1877J

COMPRE online
www.capuche.com.br
(84) 3203-3113

Fonte: encurtador.com.br/dk wzD

Essa mesma dinâmica apresentada de modo qualitativa por Silva (2012) vai ser observada quantitativamente nos números de Silva et al (2015) que analisando o recorte

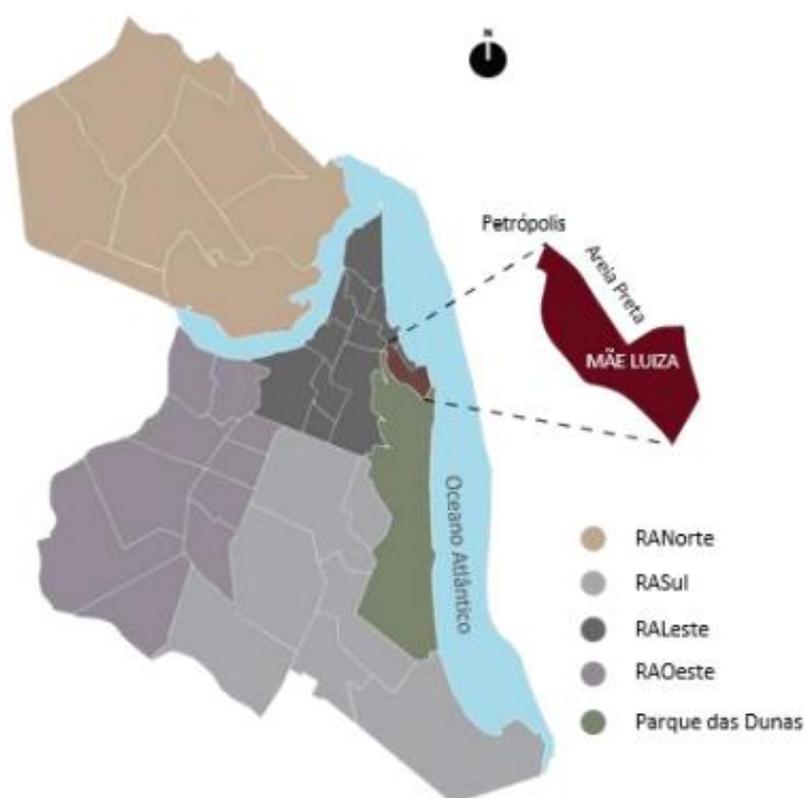
temporal entre 2007 e 2012 aponta para o fato que a construção do estádio e das demais obras viárias do seu entorno reaqueceram um mercado que já vinha aquecido pelos ajustes de preços ocorridos em outros bairros valorizados de Natal como Ponta Negra, Petrópolis e Tirol, bem como pela entrada de usos não residenciais, como setor de serviços e escritórios, desde meados dos anos 2000. Ou seja, o Arena das Dunas consolida uma tendência, justificando a pressão informal que o setor exerceu na etapa de formulação do projeto.

Desse modo, apesar do Arena das Dunas ter durante a sua fase de formulação características que caminhava para um padrão empreendedorista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015), via ampla política de renovação urbana e leilão de terras públicas, e na implementação elementos de um patrimonialismo urbano (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015), baseado na reduzida capacidade técnica do poder concedente da PPP em se relacionar com a concessionária, que se aproveita desse fraco controle para não cumprir suas obrigações, argumentamos que o estádio é um GPU tal qual propõe Saruê (2015).

CAPÍTULO 03: A GOVERNANÇA CORPORATIVISTA DESINSTITUCIONALIZADA DO ARENA DO MORRO

O Ginásio Arena do Morro, também inaugurado na cidade do Natal no ano de 2014, está instalado em Mãe Luíza (Mapa 3), bairro popular de origem informal que se encontra localizado na Região Administrativa Leste do município, fazendo divisa com os bairros de Areia Preta (Norte), Petrópolis (Oeste), o Parque das Dunas (Sul) e o Oceano Atlântico (Leste).

Mapa 3 - Localização de Mãe Luíza em Natal



Fonte: Cardoso, 2017, p. 67.

Historicamente, a área que dá origem ao bairro de Mãe Luíza começa a ser ocupada lentamente entre as décadas de 1930 e 1940 (Figuras 16 e 17), sendo povoada inicialmente por alguns poucos pescadores e, depois nos anos seguintes, por migrantes do interior do estado que sofriam com a seca e buscavam melhores condições de vida na capital (FERNANDES, 2011, p. 40-41). À época, Natal contava com uma economia aquecida por ter sido *Hub* operacional estadunidense durante a Segunda Guerra Mundial

(CLEMENTINO, 2009), o que gerou diversas intervenções urbanas na cidade, entre elas, a construção do Farol de Natal, mais conhecido como Farol de Mãe Luíza. Esta obra foi inaugurada em 1951.

Figura 16 - Início da ocupação de Mãe Luíza



Fonte: Fernandes, 2011.

Figura 17 - Primeiras ocupações de Mãe Luíza



Fonte: Fernandes, 2011.

Na década seguinte, mais especificamente, em 1958, Mãe Luíza recebe mais uma leva de migrantes do interior, fazendo com que a ocupação assumisse a função de polo de atração das camadas de baixa renda (FERNANDES, 2011). Com isso, o então Prefeito de Natal, Djalma Maranhão, oficializa o povoado como bairro através da Lei nº 794 de 1958, herdando como nome o mito de “Mãe Luíza”²⁸. O mesmo Djalma

²⁸ O nome do bairro seria, segundo moradores mais antigos, uma homenagem a uma parteira que atendia nas localidades; para outros, como seus ofícios são parecidos com de outras moradoras do bairro, ela foi

Maranhão, conhecido por muitos como o Prefeito progressista, nos anos de 1960 ainda interviu no bairro por meio da construção de vias que ligaram Mãe Luíza a Avenida Hermes da Fonseca - continuação da Avenida Salgado Filho, principal via de circulação de Natal (ver figuras 18 e 19), construção de escolas, praças e estruturação do fornecimento de energia elétrica e água encanada (LOPES JÚNIOR, 1997). No âmbito político, o bairro também foi foco de implementação de políticas assistencialistas do Governo Estadual de Aluizio Alves, demonstrando a carência que a população passava na localidade.

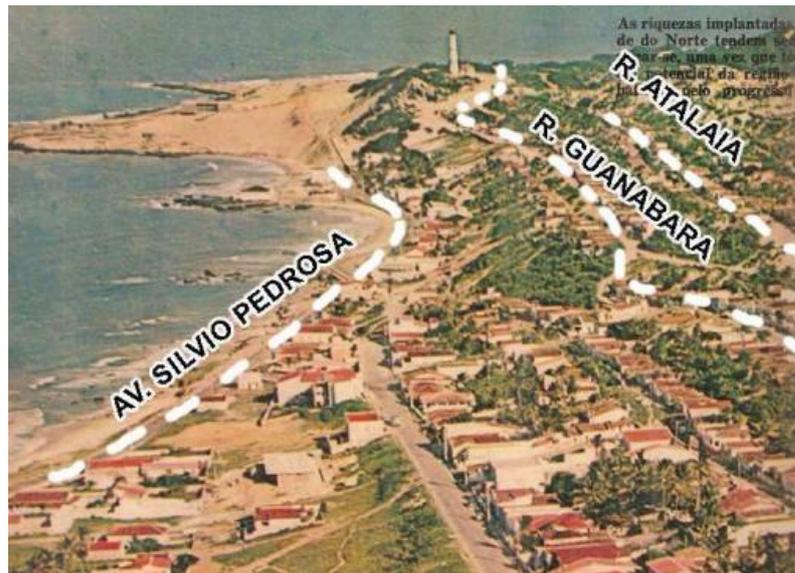
Figura 18 - Mãe Luíza na década de 1960



Fonte: Silva, 2016, p. 84.

também: uma parteira, lavadeira, mulher de pescador, costureira, xangozeira, rezadeira ou dona de casa (FERNANDES, 2000, p. 51-52).

Figura 19 - Mãe Luiza na década de 1960



Fonte: Silva, 2016, p. 84.

Os anos de 1970 e 1980 são marcados pelo avanço da especulação imobiliária no bairro, uma vez que a partir do ano de 1976 o governador Tarcísio Maia passa a ser construída a Via Costeira, via expressa litorânea, entre o Parque das Dunas, reserva ambiental da Mata Atlântica, e, o Oceano Atlântico, que liga os bairros de Ponta Negra e Areia Preta. O projeto se insere no II Plano Nacional de Desenvolvimento que destinava recursos para implantação de ações de infraestrutura na orla marítima com interesses de exploração turísticos (NOBRE, 2010).

Desse modo, Mãe Luiza passa a ser vista como um empecilho ao desenvolvimento turístico, para o Governo do Estado, tendo em vista que se encontra localizada geograficamente nesse meio, o que iria enfeia a orla pelo fato do bairro ser habitado por uma população de baixa renda. Com isso, os moradores articulam-se para resistir e permanecerem no bairro. Visto a impossibilidade de remoção da população do bairro, o poder público faz mais uma rodada de investimentos, dessa vez focando em energia elétrica e encanamento de água em outros pontos ainda não assistidos.

Na década de 1980 a especulação imobiliária é intensificada de dois modos. Primeiro, pelo poder público que buscava constantemente conter o avanço da favela, melhorando sua urbanização para explorar como potencial turístico (FERNANDES, 2011). E a segunda onda que se dá em 1989 quando o bairro volta a ter que se mobilizar para resistir à especulação imobiliária, agora, especificamente, contra a construção do

Flat Paradise Mare Flat, ao lado do Farol de Mãe Luíza (ver figura 20). Nos anos de 1990 ainda ocorreu à construção de motéis na entrada de Mãe Luíza pela Via Costeira, bem como de hotéis na Via Costeira. Nesse sentido muitos protestos da população foram realizados tendo como demanda o fato de que a praia é um bem coletivo e que os moradores do bairro não deveriam ser excluídos do seu uso.

É desse modo que por meio da mobilização comunitária que vai surgir lei nº 4.663 em 31 de julho de 1995, regulamentando Mãe Luíza como Área Especial de Interesse Social. Essa lei vai ter muita importância para o processo de formulação do Ginásio Arena do Morro, como veremos mais a frente.

Figura 20 - Terreno do Paradise Mare Flat, ano de 1992



Fonte: Lima, 2012, p. 87.

A elaboração da lei de uso e ocupação do solo do bairro não é a única ação em que a atuação da Igreja Católica ganha destaque. A Igreja Católica que atua no bairro desde sua origem entre as décadas de 1930 e 1940 teve um total de três párocos que em todo o seu período de atividade promoveu ações as mais diversas, muito embasadas no perfil de liderança dos seus párocos e no contexto sócio histórico nacional.

O primeiro desses párocos foi o Padre Manuel Barbosa Vasconcelos Filho que assumiu em 1959 a Paróquia de Santa Terezinha, responsável por cobrir os bairros de Tirol e Petrópolis, logo após o primeiro grande *boom* de migração de Mãe Luíza. Segundo Fernandes (2000), a atuação do Padre Manuel Vasconcelos vai ser marcada por ações que refletem a ideia missionária da Igreja Católica de formar cristãos e de estabelecer contatos entre as áreas mais marginalizadas que compunham a Paróquia.

Além disso, a Igreja católica nesse período agia a partir de uma lógica paternalista e colonizadora, dando base às ações iniciais do Regime Militar (FERNANDES, 2011).

O segundo padre a atuar em Mãe Luíza, ainda por meio da Paróquia Santa Terezinha, é o português João Perestrello que assumiu na década de 1960. Por meio dele é que a igreja católica assume uma posição mobilizadora no bairro quando promove o primeiro mutirão da localidade, conhecido como “Frentes de Trabalho João XVIII”, em parceria com a Prefeitura do Natal, para calçamento das principais vias. Por meio da atuação desse padre percebe-se um misto entre a forma tradicional de ação da igreja católica com traços de teologia da libertação.

Por último, o terceiro padre a atuar em Mãe Luíza, e, se consolidar como principal liderança do bairro é o italiano Sabino Gentile. O padre Sabino, como é popularmente conhecido, assumiu a Paróquia de Nossa Senhora de Lourdes na década de 1980. Nascido na Itália, o padre recebeu formação católica da Congregação Salesiana desde a infância. Como forma de cumprir um dos estágios de sua formação Salesiana, após sua ordenação, o padre vem para Natal em 1973 para atuar como Coordenador Pastoral, tornando-se diretor do Colégio Salesiano São José, de classe média, no bairro da Ribeira, entre os anos de 1976 e 1977 (FERNANDES, 2011).

O mesmo retorna em 1978 à Itália, onde cursa um ano na Universidade Salesiana, e decide regressar ao Brasil para fixar residência em Mãe Luíza. O seu regresso está associado a uma formação com forte influência que receberá do Concílio Vaticano II, que pregará, sobretudo, a aproximação da Igreja aos pobres e as desigualdades sociais, e, também pelo seu interesse na Teologia da Libertação (FERNANDES, 2011).

Buscando atuar sob influência desses dois referenciais que o padre Sabino resolveu atuar no bairro a partir dos anos de 1980.

Foi desse modo, inserindo-se na vida da comunidade, tendo a educação como norteadora, que se tornou membro dela, ao mesmo tempo em que se punha em disponibilidade para somar esforços para enfrentamento de suas problemáticas, delineando um processo metodológico cuja linearidade conduziu essa comunidade a olhar para si mesma e fomentar a cultura da organização comunitária como caminho para viabilizar as alternativas para os seus problemas (FERNANDES, 2011, p. 76).

Desse modo, o padre chegou para fortalecer o associativismo da comunidade promovendo diversos formatos de reuniões entre os moradores para formatar agendas de enfrentamentos de demandas comunitárias que se desdobraram em mutirões auto gerenciários para construção de moradias, criação de Creches, Escolas e até Casa de acolhimento para idosos. A tônica do seu modo de atuação, muito embasada pela Teologia da Libertação, era a articulação de atores e recursos para enfrentamento de agendas comunitárias, visando à autonomia e emancipação cidadã dos moradores do bairro.

Hoje o bairro conta com uma área de 0,959 Km², uma população de 14.959 mil habitantes (IBGE, 2010), sendo 7.738 (51,73%) deste total de mulheres e 7.221 (48,27%) de homens. A população do está estimada no ano de 2017 em 14.191 mil habitantes, o que expressa sua diminuição. Com base na população estimada, o bairro apresenta um densidade demográfica de 14.830,18 hab/ Km².

Do ponto de vista socioeconômico, Mãe Luíza conta com uma Renda Per capita de 0,87 salários mínimos por domicílio, o menor da Região Leste, como mostra a tabela 3. Logo, Mãe Luíza é suprimida no meio dos principais bairros de classe média alta da cidade, tendo os seus moradores um rendimento menor que a própria média de Natal.

Tabela 3 - Rendimento nominal médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade da Região Administrativa Leste de Natal

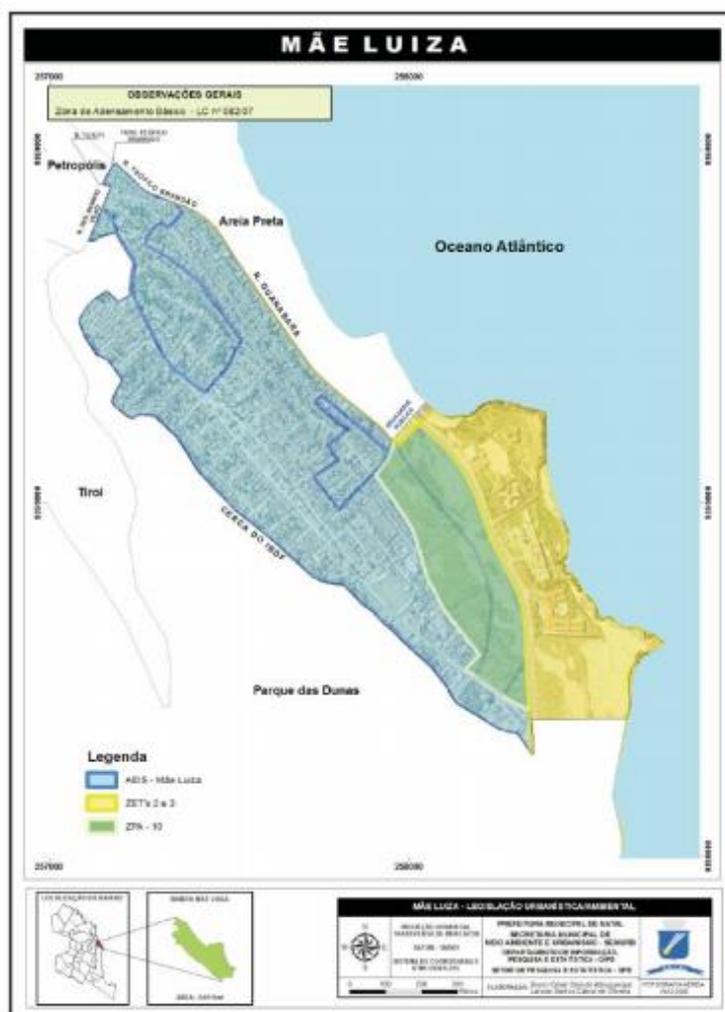
Bairro	Rendimento nominal médio mensal (Nº em salários mínimos)
Alecrim	1,44
Areia Preta	4,56
Barro Vermelho	4,31
Cidade Alta	2,01
Lagoa Seca	2,21
Mãe Luíza	0,87
Petrópolis	6,74
Praia do Meio	2,15
Ribeira	3,97

Rocas	1,2
Santos Reis	1,18
Tirol	6,46
Zona Leste	2,86
Natal	1,78

Fonte: IBGE Censo, 2010.

Do ponto de vista urbanístico, a área total do bairro (Mapa 4) se insere nas Zonas Especiais Turísticas (ZET) 2 e 3, Zona de Proteção Ambiental (ZPA) 10 e a própria Área Especial de Interesse Social (AEIS) de Mãe Luíza. Dentro da Área Especial de Interesse, área com possibilidade legal de ocupação, o uso e ocupação do solo está voltada, principalmente, para fins residenciais, mas conta com terrenos públicos e algumas glebas destinadas a atividades comerciais, como mercadinhos e escolas privadas.

Mapa 4 - Zoneamento Urbanístico do bairro de Mãe Luíza



Fonte: Prefeitura do Natal, 2017.

Além disso, Mãe Luíza conta com considerável infraestrutura de equipamentos mesmo tratando-se de um bairro popular de origem informal, como o quadro 5 mostra.

Quadro 5 - Equipamentos Urbanos do bairro

Tipos de equipamentos	Equipamentos	Quantidade
Educação	Centros Municipais de Ensino Infantil	3
	Creche Particular	1
	Escola Municipal	1
	Escolas Estaduais	4
	Escola Particular	1
Saúde	Unidade Mista de Saúde	1
	Unidade Básica de Saúde	3
Segurança	Delegacia Distrital	1
Comércio	Feira	1
Lazer	Praça	1
Desportos	Quadra	1
	Campo	1

Fonte: Prefeitura do Natal, 2017.

Entre os equipamentos de infraestrutura urbana está a Arena do Morro. O ginásio que conta com uma área total de 1964m², desde sua inauguração tem ganhado grande notoriedade nacional (RHEINGANTZ et al, 2017; PARDO, 2019) e internacionalmente²⁹ pela sua forma urbana como ícone arquitetônico encravado num bairro popular de origem informal, Mãe Luíza. Contudo, pouco se sabe sobre o arranjo de governança forjado para elaboração e construção do projeto. É nesse sentido que esse capítulo busca desvelar o arranjo de governança nos momentos de formulação e implementação.

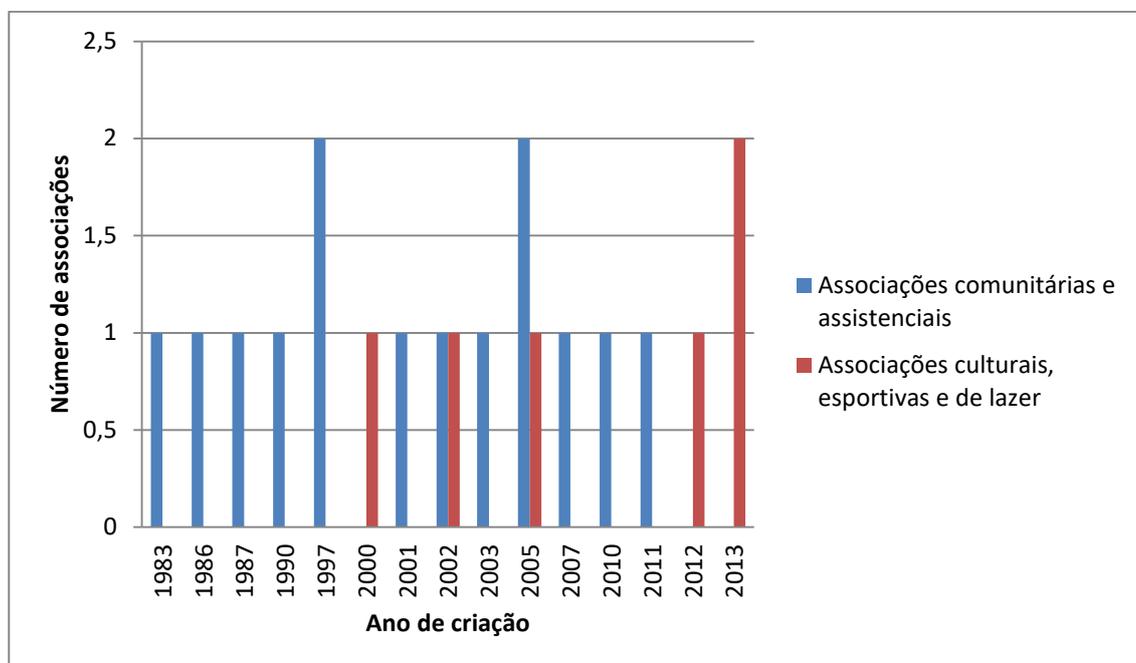
3.1. Condições Iniciais: Histórico de Cooperação e Conflito

Como já historiado anteriormente, a cultura política comunitária já tinha longa trajetória em Mãe Luíza, mas com a vinda de padre Sabino esta se torna ainda mais intensa visto que esse desenvolve uma nova metodologia de ação coletiva no bairro.

²⁹ O Ginásio concorreu, no ano de 2015, na categoria de projetos de Arquitetura Esportiva, junto com outros quatro projetos (Estádio Nacional Mané Garrincha, Brasil; *Singapore SportsHub*, Singapura; *Street Dome*, Dinamarca; e *Swimming Pool Extension in Bagneux*, França), ao Prêmio *Building of the year* do portal americano de arquitetura Arch Daily (ARQUIDIOCESE DE NATAL, 2015).

Isso pode ser visto na evolução do número de organizações da sociedade civil existentes no bairro, em relação os seus anos de fundação e tipo de atuação, conforme apresenta o gráfico XX.

Quadro 6 - Evolução do número de organizações da sociedade civil em Mãe Luíza



Fonte: Mapa de Organizações da Sociedade Civil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Os dados do Mapa de Organizações da Sociedade Civil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA categorizados com base em Luchmann (2016), demonstrados no gráfico 06, apontam para a existência de um total de 20 organizações da sociedade civil no bairro, atuando majoritariamente como associações comunitárias e assistenciais.

Há ainda seis organizações classificadas como associações culturais, esportivas e de lazer que como o próprio nome já diz estão voltadas a atuar na cultura, esporte e lazer, sendo comumente grupos de teatro, clubes esportivos, grupos de costuras e etc. Um análise importante desses dados é confirmar que a partir do início da atuação de padre Sabino em Mãe Luíza, em 1983, ano que funda o Centro Sócio-Pastoral Nossa Senhora da Conceição (CSPNSC), o número de organizações sociais aumentou, como já tinha apontado qualitativamente Fernandes (2011) anteriormente.

Nesse sentido, Fernandes (2011, p. 82) quanto ao modo de atuação do padre, também aponta que sua metodologia esteve assentada “nos princípios da educação

popular, sob o viés freyreano, e nos eixos ver-julgar-agir que norteiam a ação da Igreja Católica de base popular, influenciada pela Teologia da libertação”. Entender os conceitos Teologia da libertação, Igreja Católica de base popular e Educação popular, bem como suas relações, torna-se, assim, crucial para compreender como o contexto de Sabino conseguiu instaurar novas características a cultura política comunitária de Mãe Luíza.

Desse modo, a Teologia da Libertação está associada ao contexto pós Concílio Vaticano II, no qual a Igreja Católica muda o seu eixo de atuação política na América Latina, buscando deixar de exercer influência junto ao Estado por meio de partidos democratas cristãos e movimentos sociais para voltar-se a ser um agente ativo na organização da sociedade (GOHN, 2009). Além de exercer função mobilizadora, a Teologia da Libertação também buscava atuar na vida das camadas mais pobre da população do meio urbano ou rural, em prol de que estas se emancipassem dessa condição. Logo, o inimigo da Igreja naquele momento eram as Ditaduras Militares que comandavam os principais países da América Latina. Para atuar como um ator mobilizador de grupos da sociedade é que são criadas unidades de ações com esses princípios, as Comunidades Eclesiais de Base, também conhecidas como a Igreja Católica de base popular.

As Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) são grupos organizados em torno de paróquias, para o caso do meio urbano, ou capela, para o meio rural por iniciativa de padres ou bispos criados entre os anos de 1970 e 1980.

São comunidades, porque reúnem pessoas que têm a mesma fé, pertencem à mesma igreja e moram na mesma região. Motivadas pela fé, essas pessoas vivem uma comum-união em torno de seus problemas de sobrevivência, de moradia, de lutas por melhores condições de vida e de anseios e esperanças libertadoras. São eclesiais, porque congregadas na Igreja, como núcleos básicos de comunidade de fé. São de base, porque integradas por pessoas que trabalham com as próprias mãos (classes populares): donas-de-casa, operários, subempregados, aposentados, jovens e empregados dos setores de serviços, na periferia urbana; na zona rural, assalariados agrícolas, posseiros, pequenos proprietários, arrendatários, peões e seus familiares (BETTO, 1985, p. 7).

As CEB's dividem-se em grupos grandes ou menores que se organizam de acordo com a unidade do perfil dos participantes, formando, assim, clubes de mãe, pastorais da juventude e etc. Reunidos em espaços humildes, os participantes têm,

primeiramente, seus momentos de oração e, em seguida, colocam em prática o método ver-julgar-agir (BETTO, 1985) ao exporem seus problemas e dificuldades pessoais ou comunitárias. Para as CEB's do meio urbano, que é o nosso caso em particular, grande parte das reivindicações estavam ligadas as condições de vida das classes populares o que leva as comunidades a abrirem-se para atuarem como movimentos populares ou movimentos sociais urbanos. Assim, por meio das reuniões é que os participantes das comunidades formatavam agendas e criavam estratégias para enfrentamento das demandas comuns, confrontando, sobretudo, o Estado.

Por meio do método de ação das CEBs, marcado pela lógica ver-julgar-agir, é que vai emergir a Educação popular embasada nos princípios freyreanos de ação-reação-ação. Logo, o CSPNSC era a CEBs do bairro de Mãe Luíza que atuava sob o comando de padre Sabino baseado na interseção dos princípios da teologia da libertação e da educação popular, tornando o padre um educador popular (FERNANDES, 2011).

Assim, foi embasado por essa lógica que o padre contribuiu com o associativismo comunitário ao criar estratégias de fortalecimento do capital social do bairro e de articulação de demandas ou agendas comunitárias a serem enfrentadas. Vale ressaltar que Capital social aqui “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2015, p. 177).

Uma dessas contribuições foi à construção de uma estrutura institucional adequada às exigências formais de recepção e gestão de recursos nacionais e internacionais, no âmbito do CSPNSC, que foi instituído como organização sem fins lucrativos.

Como bem lembra Gohn (2009), as CEBs, no principal momento de efervescência, entre os anos de 1970 e 1980, contavam com o apoio financeiro de agências patrocinadoras de fundos. No caso de Mãe Luíza, esse apoio financeiro para implementação de demandas prioritárias da comunidade deu-se através da articulação do próprio padre Sabino, por meio de suas redes pessoais, com Paroquias de outros países e ONGs financiadoras europeias, algumas que ele já conhecia desde o período de sua rápida passagem pela Alemanha e outras que conheceu durante o percurso de atuação.

Desse modo, em torno das críticas a ausência de creches e aos altos índices de mortalidade infantil (FERNANDES, 2011) é que vai surgir à primeira agenda comunitária de construção de uma creche no bairro, bem como a primeira parceria de financiamento internacional com a Paroquia de Penzberg, cidade no estado alemão da Baviera. A parceria com a Paroquia de Penzberg, por sua vez, surgiu da amizade entre padre Sabino e o ex-pastor de Penzberg Konrad Albrecht. Um projeto, Casa Crescer, que funcionava como um ateliê que produzia jogos e brinquedos didáticos para serem enviados para paróquia alemã para que fossem vendidos e sua renda fosse revertida passou a ser desenvolvido como parte da parceria estabelecida.

Por meio dessa parceria, então, é que foi criada no ano de 1986 a Escola Novo Lar, também chamada pelos moradores do bairro de “escolinha do padre” que mais a frente mudou de nome passando a ser chamada de Escola Espaço Livre. Um fato a ser destacado é que naquele momento as reuniões entre os pais e professores tornou-se um forte fórum de vocalização das demandas locais.

Outro fórum comunitário surgiria nos anos de 1990. Como já citado, a especulação imobiliária volta a assombrar Mãe Luíza depois da obra da Via Costeira por meio da construção do Paradise mobilizando grupos de jovens do bairro que, por sua vez, articularam uma reunião contando com a participação de professores do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRN para discutir a problemática. Dessa reunião emergiu como encaminhamento a realização de um seminário comunitário cujo foco seria discutir não só os efeitos da construção do Flat nas dunas do bairro, mas outros temas críticos da comunidade. Assim, realizou-se o “Seminário do Povo Mãe Luiza Existe e Resiste: Saúde, Segurança, Educação, Meio Ambiente, Religião” em janeiro de 1992 que aconteceu em quatro regiões do bairro: Rua João XXIII; Barro Duro; Rua Camaragibe; e Rua Guanabara (FERNANDES, 2011). Ao final do seminário produziu-se um documento com reivindicações da comunidade, listando entre elas a regulamentação do bairro como Área Especial de Interesse Social.

Nesse período, identificou-se por meio do Projeto “Amigos da Comunidade”, ação assistencial desenvolvida pelo CSPNSC, que a mortalidade infantil por desnutrição continuava a ser uma demanda observada no bairro. Para enfrentar essa demanda o centro sócio pastoral, em 1993, então, adicionou ao projeto Casa Crescer atribuições referentes a essa finalidade. Essa ação mais uma vez contou com financiamento internacional da Paroquia alemã que depois passou a também receber apoio da

Associação de Amigos de Mãe Luíza, organização sem fins lucrativos fundada em 1995, na Suíça, para dar suporte financeiro aos projetos desenvolvidos no bairro.

Gohn (2009), mais uma vez, nos lembra de que nos anos de 1990 as atenções das agências patrocinadoras de fundos de apoio financeiro e de pessoal voltou-se para os processos de redemocratização do Leste Europeu, largando projetos na América Latina, o que não foi o caso do CSPNSC e os seus projetos desenvolvidos em Mãe Luíza. Isso demonstra a capacidade do centro sócio-pastoral e do padre Sabino de engajar e construir a confiança dos atores internacionais que financiavam suas atividades.

Os seminários constituíram-se, então, como o principal fórum para “por a comunidade em constante confronto com a sua realidade, para pensar sobre ela, emitir posicionamentos e, especialmente, elaborar sua pauta de reivindicações e seus planos de ação” (FERNANDES, 2011, p. 115). Daí em diante os seminários passaram a ser convocados sempre que uma situação-limite se colocava para comunidade. A entrevistada Dulce Bentes comentou aspectos da dinâmica de realização dos seminários comunitários, destacando a importância desse processo pedagógico, realizado anualmente e como se constitui em um grande momento de escuta da comunidade sobre os problemas do momento e como enfrentá-los, quais projetos podem ser desenvolvidos.

Com a confiança desses dois atores financiadores estabelecida, os demais fóruns e, sobretudo, seminários passaram a alimentar a agenda de demandas comunitárias como mostra o quadro 7 a seguir:

Quadro 7 - Seminários Comunitários de Mãe Luíza

Ano	Tema do Seminário	Objetivos	Agenda/Ações decorrentes
1992	Seminário do Povo - Mãe Luíza existe e resiste: Saúde, Segurança, Educação, Meio Ambiente e Religião	Questiona a construção de grandes empreendimentos no bairro e o corte das dunas ao lado do Farol	Criação da base para regulamentação do bairro como AEIS.
1994	A escola vive Mãe Luíza	Tornar a escola mais presente na vida do bairro e mais significativa para os alunos, ampliando sua visão educacional.	Base para criação da Casa Crescer.
1998	Mãe Luíza assume seus adolescentes: construindo um futuro feliz	Momento aberto para os jovens exporem seus problemas e anseios e da reafirmação da comunidade em sua	Base para criação do Espaço Livre.

		responsabilidade e cuidado com os adolescentes do bairro	
2000	Os adolescentes assumem Mãe Luíza	Organizado pelos jovens para discutir os temas: escola e futuro; sexualidade; o jovem, o idoso e o doente mental; violência; família; gravidez precoce; jovem na política; esporte, cultura e lazer.	Documento com propostas para os problemas apontados, o que gero atribuições para políticas públicas e dos moradores do bairro.
2002	O idoso na comunidade	Sensibilizar a comunidade a respeito dos idosos	Propostas de mudanças no ambiente familiar, na estrutura física do bairro e nos serviços sociais oferecidos.
2006	Mãe Luíza recorda a sua história e pensa seu futuro	Recorda o processo histórico de lutas de Mãe Luíza e traça propostas e planos de ação para comunidade; Reafirmação da Lei de AEIS; Discuti segurança, qualidade de vida, renda e emprego, e cultura	Base para o projeto do Ginásio Arena do Morro
2009	Segurança da vida, segurança do chão	Funcionamento das atividades de lazer; maior oferta de áreas para esporte e cultura; uso comunitário do campo de futebol; maior uso da Praça da Rua João 23; oferta de passeios ecológicos.	Documento com propostas para os problemas apontados, o que gero atribuições para políticas públicas e dos moradores do bairro.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Fernandes, 2011.

Como mostra o quadro 7, todos os temas discutidos encaminharam demandas que buscaram ser implementadas. Um desses foi o tema do esporte e lazer que aparece nos seminários desde 2000 e apesar de serem duas áreas distintas foram compreendidas como um só pela comunidade. Em torno desse tema algumas tentativas de implementação foram formuladas.

A primeira dessas propostas foi desenvolvida no ano de 2003 pela então aluna de arquitetura, Luciana Kelly Maia Correia³⁰, e Dulce Bentes, professora do Departamento

³⁰ A proposta foi publicada como Trabalho Final de Graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRN intitulada “Espaço da Praia: anteprojeto de uma área pública de lazer na Via Costeira”, de 2003.

de Arquitetura e Urbanismo da UFRN, que tinha longa trajetória de parceria com o CSPNSC. Desse modo, as duas, com base numa metodologia participativa, propõem um projeto de área pública de lazer para um terreno da União localizado entre a Rua João XXIII e a Avenida Senador Dinarte Mariz, mais conhecida como Via Costeira. A partir dessa proposta, o CSPNSC articulou-se buscando o mandato da então Deputada Federal Fátima Bezerra (PT) para financiamento do projeto. A articulação, por sua vez, obteve sucesso já que a deputada concedeu Emenda parlamentar para o projeto como demonstra a fala a baixo da própria Fátima Bezerra na tribuna da Câmara dos Deputados no dia 10 de dezembro de 2004:

Sr. Presidente, temos a imensa alegria de informar que a obra destinada a Mãe Luiza foi reivindicada pela população e definida em todos os seus detalhes a partir de reuniões entre os moradores e a paróquia local, sob a coordenação do nosso querido e respeitado Padre Sabino Gentile. A obra escolhida pela população — uma área de lazer com atividades que garantam a geração de emprego e renda — já se encontra em fase avançada de negociação junto aos poderes públicos e à Caixa Econômica Federal, estando seu início previsto para os próximos dias (CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL, 2004).

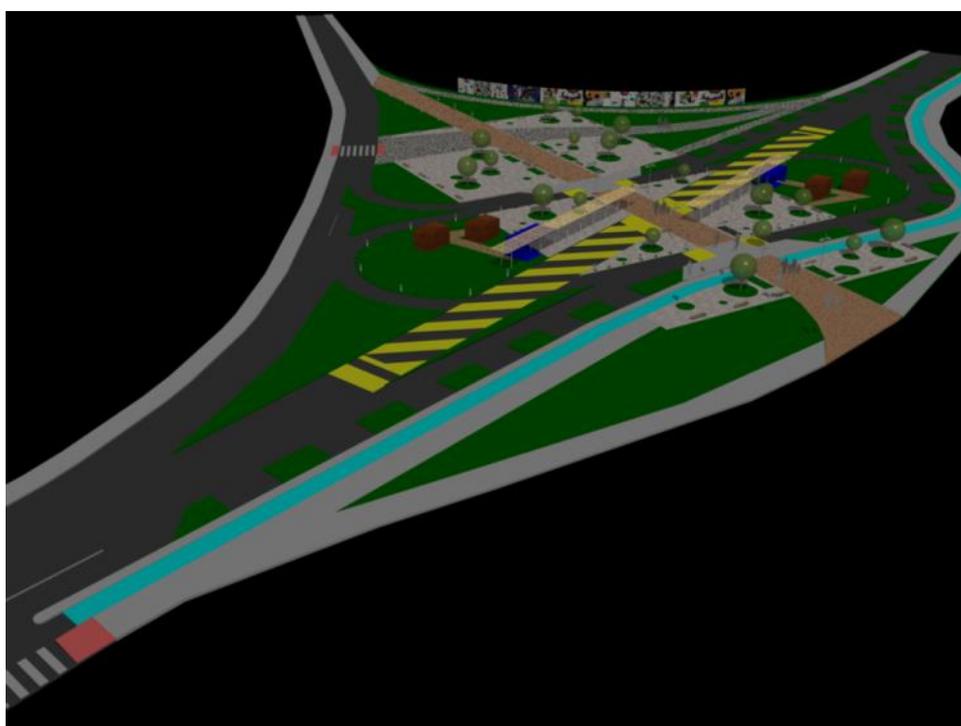
Apesar dessa proposta ter obtido recursos, ela encontrou dificuldades burocráticas e pressão de grupos de interesse para ser levada a cabo, uma vez que tinha como localização para sua instalação um terreno na Área Especial de Interesse Turístico 03, o que gerou conflitos de interesse com o empresariado turístico, como afirma a entrevistada Dulce Bentes:

O projeto da Área de Lazer possibilitou a captação de cinco milhões, através de emenda parlamentar. Contudo, esse projeto não foi concretizado, devido a resistência do *Trede* turístico, que atuou fortemente contra ao projeto, principalmente junto ao Conselho de Turismo. Muitos obstáculos foram sanados anteriormente à discussão no Conselho, a exemplo das dívidas devidas à então SPU [Superintendência do Patrimônio da União], que seriam anistiadas, no caso de implementação do projeto. Como havia prazo para a aplicação do recurso, o então Prefeito de Natal Carlos Eduardo negociou no sentido de aplicar o recurso em outras áreas da cidade assumindo compromisso de realizar outros investimentos no bairro Mãe Luiza. [Dulce Bentes - Professora da UFRN, 2021].

Outro projeto de uma área de lazer compõe o conjunto de tentativas de implementar um equipamento voltado para esses fins no bairro. Dessa vez foi

desenvolvido por um grupo de arquitetos³¹ contando com apoio do CSPNSC em virtude do concurso de projetos “Um Olhar sobre Natal” promovido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Norte, o CREA-RN, em 2007. Essa proposta recuperava a ideia de construção desse tipo de equipamento na Via Costeira. O vencedor do concurso teria os custos de construção do projeto financiados pelo CREA-RN. Porém como o único projeto (Figura 21) concorrente foi o desenvolvido por esse grupo, a entidade de classe negou-se a premia-los e esse projeto também não foi para frente.

Figura 21 - Projeto de área de lazer desenvolvido para o concurso



Fonte: Acervo pessoal de Heitor de Andrade da Silva, 2007.

No entre período, entre esses dois projetos, o CSPNSC realizou mais um seminário em abril de 2006 tendo como tema central “Mãe Luíza recorda a sua história e pensa seu futuro”, onde o esporte e o lazer foram mais uma vez reafirmados como demanda comunitária. Em junho daquele mesmo ano padre Sabino morreu. A partir da morte de padre Sabino essa novela ganha novas cenas e mais folego.

³¹ O grupo de arquitetos era composto por Heitor de Andrade da Silva, à época professor substituto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e que tinha trajetória de atuação no bairro; Pascal Machado; e Francisco da Rocha Bezerra Junior.

Com a morte de Sabino, pairou no ar como se daria a condução do CSPNSC a partir daquele momento. Por um lado, naquela ocasião a cidade do Natal passava pela revisão do seu Plano Diretor, o que fez com que atores do mercado imobiliário buscassem rediscutir a AEIS de Mãe Luíza, visto que padre Sabino, liderança comunitária que havia conduzido à elaboração da lei, já não estava mais na comunidade. Do outro lado, a rede de proteção internacional do bairro composta por ONGs financiadoras continuava investindo os projetos em funcionamento. Vencida a transição institucional do CSPNSC, onde a rede de proteção social adquiriu confiança na nova gestão, e finalizado a revisão do Plano Diretor de Natal, mantendo a AEIS de Mãe Luíza, é que o sinal verde foi dado para novos projetos, como mostra a fala dos entrevistados Ion de Andrade e Dulce Bentes, a seguir.

Olha só, a gente, em 2006, a gente fez o seminário sobre desenvolvimento, a comunidade apontou para necessidades de espaços para o esporte, a cultura e o lazer, para o paisagismo e etc. A gente começou a construir isso como a gente sempre fazia, sem se dar conta que essa agenda era a agenda da sobrevivência anterior. Por que metodologicamente a gente estava mais ou menos desenhado para fazer aquilo quando padre Sabino faleceu. Então aí a gente viveu uma transição institucional depois desse seminário, mas felizmente todos os apoiadores que ele tinha articulado continuaram apoiando o trabalho do centro e a gente começou a construir essa ideia de abrir espaços para essas atividades [Ion de Andrade – Médico e Vice-Presidente do CSPNSC, 2020].

E quando foram discutir, depois de 2006, foram discutir, nas reuniões essa demanda, a Fundação Ameropa sempre acompanhou essa discussão. Como eu estava dizendo a você, ela tem investimento lá nas escolas, pela forte amizade que eles tinham com padre Sabino, ela passou a investir na área de educação que não era exatamente, você vê os outros projetos sociais que ela tem em microcrédito. As escolas aqui, na realidade de Natal, tem relação com essa vinculação com padre Sabino. Ela apoiava os projetos. Ela foi uma das organizações que, como todas as demais, firmaram o apoio após a morte do padre Sabino: a gente vai continuar apoiando os projetos sociais, tem uma boa gestão. Tipo assim: o recurso que vem é canalizado para o projeto, é bem gerido, os projetos estão funcionando. E, então, a senhora Nicole Miescher, que é a Presidente da Fundação, falou: ô eu vou continuar apoiando [Dulce Bentes – Professora da UFRN].

A Fundação Ameropa é uma organização internacional sem fins lucrativos, sediada na Basileia, na Suíça, dedicada a projetos humanitários, educacionais e agrícolas em países em desenvolvimento, que tem desde o início das suas atividades, no ano de 2001, tem financiado a Casa Crescer. Havia uma ideia da Fundação em apoiar projetos em Mãe Luiza na área de educação, algo voltado para formação tecnológica.

Contudo, as discussões que se seguiram nos seminários comunitários foram na direção de se promover espaços de lazer no bairro, o que encontrou apoio da Fundação. Foi por aí que teve início a ideia do equipamento, que resultou no Ginásio Arena do Morro, confirmando-se a partir de 2008, quando a Sra. Nicole Miescher decidiu investir na área esportiva.

O entrevistado Ion de Andrade argumenta que essa escolha se deu devido o contexto dos Jogos Olímpicos daquele ano, realizados em Pequim, capital da China, observada no trecho a seguir:

Em 2008 a gente teve as olimpíadas e nesse 2008, Nicole, ela se convenceu e achou muito importante essa ideia do esporte, como um motivador da organização da comunidade e etc, inspirado um pouco nas olimpíadas. Então, em 2008 ela se propôs a financiar a obra referente ao ginásio. Ainda não tinha nada muito claro, mas ela disse olha: queremos financiar uma obra do projeto de desenvolvimento [Ion de Andrade – Médico e Vice-Presidente do CSPNSC, 2020].

A entrada da Fundação Ameropa no projeto, formando um arranjo baseada numa histórico de relações pessoais, trouxe o escritório de arquitetura, também suíço, Herzog & De Meuron. A entrada do escritório no arranjo é um fato curioso, visto que ocorreu no lançamento do livro biográfico do padre Sabino, escrito pela presidente da Fundação Ameropa. O evento que ocorreu na Basileia, Suíça, contou com amigos de Miescher, entre os quais estavam Jacques Herzog, um dos fundadores do escritório Herzog & De Meuron, que eram amigos de velha data. Durante o lançamento, Miescher, que já era velha cliente do escritório, provocou Herzog a participar da empreitada doando o valor do projeto arquitetônico do equipamento.

Coincidentemente, o escritório Herzog & De Meuron, que é conhecido mundialmente por ter projetado o Estádio Olímpico de Pequim e o Allianz Arena, em Munique, Alemanha, manifestava interesse em ampliar sua atuação na América do Sul e em projetos sociais. Naquela ocasião o escritório estava desenvolvendo o projeto da Escola de Dança de São Paulo.

A essa altura, faltava, então, saber em qual local do bairro de Mãe Luíza seria projetado o ginásio. Foi assim que duas propostas foram ventiladas: construir o equipamento no campo de futebol localizado na Rua João XXIII ou no mesmo local da antiga quadra da Escola Estadual Senador Dinarte Mariz. Com esse intuito, consultou-se o Centro Desportivo de Mãe Luíza e Aparecida, responsável por gerir o campo de

futebol, que não aderiu ao projeto, em função de outras visões e ideias que a diretoria tinha para aquele espaço.

Desse modo, só restava à possibilidade de projetar o ginásio na antiga quadra da Escola Estadual Senador Dinarte Mariz que prontamente se posicionou a favor da construção do equipamento naquele espaço. Com isso, o arranjo até então formada pelo CSPNSC, a Fundação Ameropa e o escritório Herzog & De Meuron, precisaria, assim, engajar um outro ator, nesse caso, no caso, a Secretaria do Estado de Educação, Cultura e Desporto (SEEC). Porém, havia um histórico de conflito no relacionamento da liderança do projeto, o CSPNSC, com autoridades governamentais que, nesse cenário, se daria na figura do Governo do Estado. Ressalta-se que houve etapas de aproximação, principalmente no início do processo, o que possibilitou a anuência do Governo do Estado para implantação do projeto em terreno de uma Escola estadual.

Desde a ocupação do morro de Mãe Luíza na década de 1940, alternadas vezes o poderes executivo estadual e municipal buscaram promover ações de remoção da população do bairro, principalmente, nos anos de 1970 e 1980, com a construção da Via Costeira de responsabilidade do Governo do Estado, como já contextualizado anteriormente. Portanto, engajar o Governo do Estado, por meio da SEEC, seria uma etapa fundamental a formulação do projeto, iniciada mais a frente por meio de incentivos eleitorais. Assim, pelo histórico anterior, havia uma parte do arranjo parcialmente alinhada, visto que o CSPNSC e a Fundação Ameropa já colaboravam, mas esta era a primeira colaboração da Herzog & De Meuron com o CSPNSC, e existia, ainda, um ator com forte histórico de conflito.

3.2 Incentivos à participação

3.2.1 Incentivos eleitorais

Uma forma de incentivo a participação do Governo do Estado, por meio da SEEC nas primeiras rodadas de formulação do projeto, quando Vilma de Faria (PSB) ainda era governadora, foram os possíveis ganhos eleitorais obtidos no bairro.

Vilma de Faria foi uma política que desde o início da sua vida pública, quando foi secretária estadual do Trabalho e do Bem-estar social, entre 1982 e 1985, buscou desenvolver experiências participativas, principalmente, na escala intraurbana, em parceria com as lideranças comunitárias (ALMEIDA, 2006). Entre esses bairros, Mãe

Luíza ganha destaque, tanto que o principal programa de participação social e cidadania desenvolvido na segunda gestão de Vilma na prefeitura do Natal têm início por lá.

Na sua trajetória, Vilma vai ser eleita prefeita de Natal três vezes, em 1989, 1996 e 2000, mas vai ser a partir da sua segunda gestão que ela vai retomar as suas relações com as lideranças comunitárias por meio do Programa Nosso Bairro Cidadão. Segundo Almeida (2006, p. 156) o programa Nosso Bairro Cidadão consistia:

Na realização de reuniões da prefeita e seus secretários nos bairros da cidade. A estratégia consiste em aproximar o governo do cidadão, na medida em que possibilita criar, entre partes, um diálogo mais próximo, capaz de gerar a confiança da sociedade nos seus governantes. Nessa perspectiva, o programa apresenta como missão levar o governo municipal às comunidades, de forma integrada e sistemática, tendo como proposta o resgate da cidadania. Nas reuniões nos bairros da cidade, a prefeita e os secretários discutiam as prioridades com a comunidade e buscavam manter um cronograma de obras e serviços a serem executados nos bairros a curto, médio e longo prazo.

Na primeira edição do programa, realizada em Mãe Luíza, em 1998, os principais atendimentos se deram nas áreas de saúde, nutrição, resgate a cidadania, educação, ecologia, limpeza, finança e geração de renda. Com essas ações, Vilma aumentava o seu capital político nos bairros, o que ampliava suas bases eleitorais.

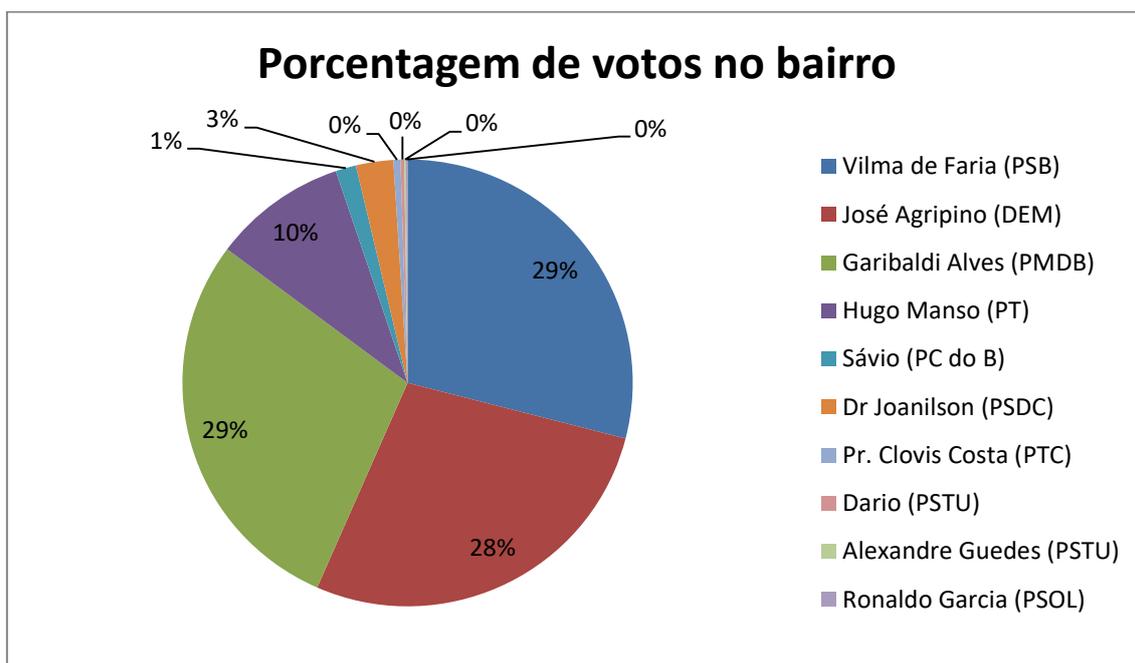
Quando o projeto do ginásio Arena do Morro aparece na mesa de Vilma, já enquanto governadora do estado, cargo que exerceu entre 2003 e 2010, o seu histórico de boa relação com o bairro de Mãe Luíza, apresenta-se, então, como uma possibilidade de obtenção de ganhos eleitorais. A sua boa relação, inclusive, é comentada pela entrevistada Dulce Bentes, que a época, acompanhou as negociações com o Governo do Estado:

Ruy Pereira era o secretário de Educação e Vilma a governadora. Então, eu participei de umas reuniões com a governadora, expondo o projeto, e Vilma lembrou que ela tinha toda uma relação com Mãe Luíza, que ela fez vários projetos quando ela foi Prefeita, e ela firmou apoio a Fundação Ameropa [Dulce Bentes – Professora da UFRN, 2021].

Não é possível afirmar se o bairro de Mãe Luíza constituía-se como uma base eleitoral de Vilma desde os seus mandatos na Prefeitura do Natal, até por que o Tribunal

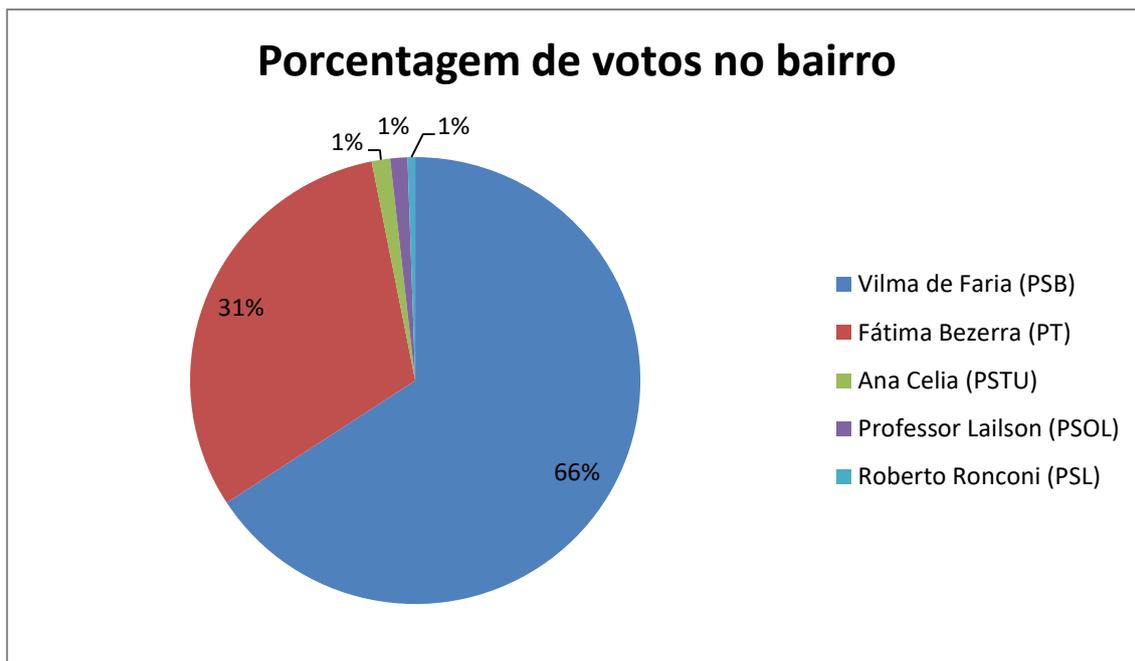
Superior Eleitoral (TSE) somente passa a publicar os boletins de urna, que possibilitam verificar a votação por seção eleitoral, a partir das eleições municipais de 2008. Mas o fato é que Vilma ganhou a maior porcentagem de votos no bairro nas suas duas últimas grandes campanhas ao senado, em 2010 e 2014, antes de sua morte em 2017, como pode ser observado nos gráficos 5 e 6, a seguir.

Gráfico 5 - Porcentagem de votação para o Senado Federal nas eleições gerais de 2010



Fonte: elaboração própria com base no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Gráfico 6 - Porcentagem de votação para o Senado Federal nas eleições gerais de 2014



Fonte: elaboração própria com base no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Vale destacar que na eleição geral de 2010, as seções eleitorais localizadas em Mãe Luíza totalizavam 10.169 mil eleitores aptos a votação. Já em 2014 essas seções detinham 7.891 mil eleitores aptos a votarem.

Assim, argumentamos que esse foi o único incentivo ofertado indiretamente ao Governo do Estado para apagar as arestas de um conflito histórico que existia entre a liderança e o poder público estadual. O que é um problema, visto que esse ator na fase de formulação desempenha poucas funções, mas que na implementação vai ser crucial para arcar com a manutenção do ginásio e com outras contra partidas pactuadas entre os atores do arranjo. Ou seja, o CSPNSC depende do Governo do Estado, mas o Governo do Estado não sente que depende desse projeto, nem de que qualquer benefício que ele possa oferecer. Além disso, é importante destacar que esse incentivo, que é um incentivo informal, não foi necessariamente negociado entre os atores, só foi ofertado devido ao fato de encontrar-se no poder uma política com histórico de bom relacionamento com o bairro.

3.2.2 Incentivos projetuais

Quando o escritório Herzog & De Meuron se dispôs a fazer o projeto do equipamento esportivo para o bairro de Mãe Luíza, desenvolveram um plano urbano para além do ginásio Arena do Morro. Esse plano que foi intitulado “Uma visão para

Mãe Luíza” (ver figura 22) propunha a construção de dez equipamentos interligados, cujo ginásio seria o ponta pé inicial.

Figura 22 - Mosaico do Plano Uma visão para Mãe Luíza



Fonte: Herzog & De Meuron, 2009.

Assim, pensando em dar continuidade aos equipamentos do plano, na fase de implementação, o CSPNSC buscou os proprietários de terrenos da ZPA 10, que fica na frente do ginásio Arena do Morro, visto que esses já se mobilizavam por conta das discussões de regulamentação da área que ocorriam no Conselho da Cidade do Natal, o Concidade. A proposta feita já quando o ginásio estava na fase de implementação era estabelecer uma parceria para construção de um complexo cultural e de um centro comercial, tal qual o plano, onde o CSPNSC teria como responsabilidade engajar o escritório Herzog & De Meuron novamente para projetar esse empreendimento, o que daria visibilidade a localidade. O entrevistado Ion Andrade comenta esse evento:

A gente foi propor aos proprietários, um projeto de parceria, onde aquela área ali pudesse ser utilizada para ser um pulmão cultural que pudesse ter um anfiteatro, que pudesse ser aproveitado pela comunidade, um pouco como o Pelourinho é para o Olodum. E que pudesse ser usado em volta com as atividades que você pode imaginar: os restaurantes e etc [Ion Andrade – Médico e Vice-Presidente do CSPNSC, 2021].

Porém, mediante a discussão do Concidade, que começou a ser feita em 2014 e somente foi finalizada em 2017, os proprietários de terrenos localizados na ZPA 10 desistiram de explorar conjuntamente com o CSPNSC aquela área, preferindo por construir outro empreendimento. Desse modo, o único incentivo formal proposto não conseguiu engajar o ator a ele direcionado e, assim, é observado a dificuldade da liderança em incentivar atores com maior poder decisório.

3.3 Liderança

No projeto da Arena do Morro a liderança é reconhecidamente, por todos os entrevistados da pesquisa, assumida pelo CSPNSC, associação comunitária com longa trajetória de atuação em ações sociais no bairro. A liderança assumiu funções desde a etapa de agenda até hoje com o equipamento em funcionamento. É o CSPNSC um dos responsáveis, juntamente, com organizações culturais e assistenciais, por promover os seminários comunitários e em seguida sistematizar as demandas surgidas das discussões, tal qual metodologia das CEB's. Apresentar a agenda a várias entidades que pudessem financiar também constituiu as funções que o Centro Sócio assumiu, até que Fundação Ameropa firmasse compromisso em 2008.

Com a Fundação Ameropa inserida no projeto investindo R\$ 5,5 milhões de reais e trazendo consigo o Escritório Herzog & De Meuron como parte dos seus pré-requisitos para inserção, o CSPNSC, então, buscou engajar os principais atores

necessários para que o projeto fosse implementado. Assim, conseguiu inserir a SEEC e a Prefeitura do Natal, respectivamente, proprietário do terreno de inserção do equipamento, e, o outro, responsável pela regularização fundiária da área.

Conseguir inserir esses atores ao arranjo não significou, necessariamente, que a liderança obteve êxito visto que os poucos incentivos ofertados não capturaram o poder público, principalmente, o Governo do Estado, por meio da SEEC - visto que a Prefeitura só tinha compromissos na fase de formulação - a se sentir pertencente ao bloco. Os incentivos eleitorais informais, presentes nas primeiras aproximações, serviu de estímulo somente para iniciar às negociações. Além disso, o foco do processo colaborativo, onde de fato o CSPNSC obteve êxito com esses atores com histórico de conflito, concentrou-se na fase de formulação do projeto que foi dos de 2009 até a inauguração em 2014, depois dispersou. Com isso, a liderança continua como ator central até os dias atuais.

Por outro lado, com o ator recém-engajado, o Escritório Herzog & De Meuron, o CSPNSC obteve amplo sucesso nas negociações bilaterais, a custo de que no único momento de conflito, onde ambos divergiram a respeito da compreensão dos volumes do projeto arquitetônico-urbanístico em relação à legislação urbanística brasileira, a liderança reuniu outros atores do arranjo com expertise no assunto e conseguiu fazer com que o escritório suíço mudasse de ideia. Apesar desse conflito na fase de formulação do ginásio, a Herzog & De Meuron e o CSPNSC continuam parceiros, tanto que o escritório suíço contribuiu no último projeto da liderança, a Escola de Música.

3.4 Desenho Institucional

A respeito do desenho institucional do ginásio Arena do Morro, que são as regras que embasam legalmente as tomadas de decisões e os limites das relações entre os atores participantes da iniciativa (ANSELL; GASH, 2007), duas análises devem ser consideradas: a primeira a cerca do formato de parceria adotado entre a SEEC e a liderança, o CSPNSC, levando em consideração as etapas de formulação e implementação desse arranjo; e a segunda gira em torno da relevância da legislação urbanística do uso e ocupação do solo do bairro de Mãe Luíza, no tocante a AEIS, na etapa de formulação do projeto.

Nesse sentido, no Brasil, para além dos formatos de Parcerias Público-Privadas (Lei Nº 11.079/2004) e Concessões (Lei Nº 8.987/1995), muito usados em grandes

projetos de infraestrutura, tal qual demonstrado no caso da Arena das Dunas anteriormente, há circunscrito na legislação outros modos de prestação de serviços públicos por atores não governamentais como o que ocorre com organizações da sociedade civil. Para esse caso, existe dois marcos regulatórios que buscam qualificar Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as Leis Nº 9.637 e a Nº 9.790, respectivamente.

A proposição e aprovação de ambas as leis ocorreram em meio a um contexto de implantação de Políticas Neoliberais, nos anos de 1990, onde outros eventos, como a privatização de empresas públicas, a terceirização de serviços públicos e a Reforma de Estado, sob responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), também estavam em curso (DRUCK, 2016). Nesse sentido, as leis Nº 9.637 e a Nº 9.790, que fazem parte do processo de terceirização, tem como semelhanças qualificar organizações da sociedade civil para prestação de serviços públicos e diferenciam-se pelo modelo organizacional e pela distribuição de excedentes.

Enquanto na Lei Federal Nº 9.637, de 15 de maio de 1998, as organizações da sociedade civil são reconhecidas pelo Estado como OSs para receberem repasses financeiros para prestação de serviços públicos, por meio de um Contrato de gestão, com distribuição dos excedentes entre os sócios ou associados, a Lei Federal Nº 9.790, de 23 de março de 1999, determina que sejam reconhecidas como OSCIP's aquelas organizações que prestam serviço público, mediante Termo de Parceria, sem distribuição dos excedentes.

A execução da Lei Federal Nº 9.637 em escala estadual e municipal deve ocorrer a partir da criação de legislação local (DRUCK, 2016). Já para se tornarem OSCIPs . em escala estadual ou municipal as entidades, Fundações ou Associações Civis devem ser reconhecidas com o título de Utilidade Pública pelo executivo ou legislativo. No caso, o RN e o município de Natal, cenário do estudo, ambos os entes criaram Lei Complementar Nº 468, de 22 de junho de 2012 e o município de Natal a Lei Nº 6108, de 02 de junho de 2010 para orientar o funcionamento somente da terceirização por meio de OSs.

Desse modo, para o caso do Arena do Morro que é um equipamento que desde a fase de formulação conta com a liderança do CSPNSC, uma OSCIP reconhecida como Utilidade pública municipal (Lei Nº 3.558, 06 de julho de 1987) e estadual (Lei Nº

5.596 – 23 de julho de 1987), esse deveria ter sido o marco regulatório do desenho institucional do projeto.

O que se observou é que na etapa de formulação do projeto, um dos primeiros passos a ser vencidos era encontrar um formato de formalização de parceria entre o CSPNSC e a SEEC, uma vez que o CSPNSC já liderava um arranjo que incluía a Fundação Ameropa e o Escritório Herzog & De Meuron, mas precisava adicionar a SEEC já que esta última detinha a titularidade do terreno onde buscava-se implantar o ginásio. O formato estabelecido foi o Termo de Convenio N° 03/2010, baseado na Lei federal N° 8.666. Essa primeira pactuação com a SEEC ocorreu durante o Governo de Vilma de Faria (à época, filiada ao PSB), capitaneada pelo Secretário da pasta, Ruy Pereira, que morreu em 2010 no último ano da gestão.

Com a mudança de governo, a partir da eleição e posse de Rosalba Ciarlini (à época filiada ao DEM), no ano de 2011, a formulação do projeto passou por mais um período de pactuação do arranjo já estabelecido, com a SEEC. A necessidade de uma nova pactuação gerou a prorrogação por mais um ano do Convênio N° 03/2010 a partir do Termo Aditivo publicado no Diário Oficial do RN no dia 04 de maio de 2011. Para além disso, essa segunda rodada de pactuação também gerou perdas dos termos de parceria já estabelecidos, uma vez que, anteriormente a SEEC tinha se comprometido em arcar como contra partida, na inclusão da Escola Estadual Dinarte Mariz no Programa Federal Brasil Profissionalizado. Os entrevistados Ion Andrade e Dulce Bentes comentam esses eventos:

O secretário que a gente teve mais entusiasmado com o projeto que foi Ruy Pereira, faleceu enquanto secretário, e, portanto, produziu uma descontinuidade ali. Sem querer desmerecer ela [Betania Ramalh, Secretária de Educação e Cultura do Governo Rosalba Ciarlini], Ruy fez do projeto uma coisa dele. [...] Foi ele que ajudou muito que essa parceria pudesse acontecer com a Secretaria de Educação, que a escola fosse listada para entrar no projeto aí, que eu já nem me lembro de como é que se chamava de escolas técnicas, que era um projeto federal. A escola foi incluída. Tudo isso foi ainda de Ruy Pereira e depois Betania veio manter, mas para dar a Cesar o que é de Cesar, o grande desenho da parceria a nossa interlocução foi com Ruy [Ion Andrade – Médico e Vice-Presidente do CSPNSC, 2021].

O Programa Brasil Profissionalizado foi criado no ano de 2007, por meio do Decreto N° 6.302, e tinha por objetivo expandir, ampliar e modernizar escolas das redes estaduais de educação profissional e tecnológica, visando à expansão da oferta de cursos

técnicos de nível médio, principalmente do ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica. Para participar do programa as secretarias estaduais deviam seguir os cinco passos abaixo:

1º passo: Assinar o Compromisso Todos pela Educação ([Decreto nº 6.094/2007](#));

2º passo: Formalizar à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) sua intenção de participar do programa;

3º passo: Solicitar um técnico para orientar a realização do diagnóstico e elaboração do plano;

4º passo: Enviar diagnóstico e plano para análise da SETEC;

5º passo: Após análise global do plano pela SETEC, as ações aprovadas são encaminhadas para celebração de convênio junto ao FNDE ou para atendimento via assistência técnica (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, a nova gestão da SEEC, agora capitaneada pela Secretária Betania Ramalho, chegou a começar a elaborar um Plano Político Pedagógico (FALA MÃE LUÍZA, 2012), mas não avançou deixando o cumprimento dessa contra partida em aberto, a ser resolvido na etapa de implementação do equipamento. Essa dificuldade de pactuação e comunicação dos atores do arranjo sobre os processos de tomada de decisão anteriores pode ainda ser observadas na fala da entrevistada Betania Ramalho a respeito do formato institucional de parceria estabelecido, a seguir.

Não, que eu me lembre não. Não me lembro não por que a via que foi utilizada foi tratar-se de um terreno para ser reaproveitado de uma escola do estado. Então não precisou de parcerias por que o centro é usuário da escola. Portanto, iria ser já usuário, o centro representando a comunidade são os usuários da escola que desfruta de todos os benefícios que apareçam ali em Mãe Luíza que seja do estado ou do município [Betania Ramalho – Ex-Secretária do Estado de Educação e Cultura e Professora da UFRN, 2021].

Apesar de que o desenho institucional do projeto da Arena do Morro deveria ter se concentrado no formato de parceria entre o CSPNSC a SEEC, até para evitar problemas na manutenção do equipamento, como será detalhado mais a frente, o principal balizador entre os atores participantes da iniciativa na fase de formulação foi a Lei municipal nº 4.663, de regulamentação da Área Especial de Interesse Social do bairro de Mãe Luíza. É lógico que por se tratar de um projeto com uma dimensão físico-territorial, em algum momento as regras deveriam ser balizadas pela legislação urbanística, porém, não unicamente por tal.

Com isso, fica notório a importância dos elementos território e localização do equipamento para as tomadas de decisões entre os atores, no caso do Arena do Morro.

Marques (2012) aponta que o formato de contratação ou parceria, a legislação urbanística e a escolha da localização compõem os principais elementos da governança de GPU's. No caso em questão, foi secundarizado e em seguida esquecido, sendo por esse motivo que a lei de AEIS de Mãe Luíza torna-se o único balizador da governança do projeto. Cabe mencionar que essa secundarização do formato de parceria, na formulação, está ligado a condução da liderança que por ter histórico de conflito com poder público estadual mobilizou pouco essa questão, focando na dimensão físico-territorial, para obter ganhos de médio alcance, não conseguindo retomar o assunto na fase implementação do equipamento.

As Áreas ou Zonas Especiais de Interesse Social “são expressão do reconhecimento do direito da população de baixa renda a permanecer na área ocupada de forma irregular, possibilitando a dotação dos benefícios urbanos necessários para qualificação do espaço e para o reconhecimento da posse da terra” (OLIVEIRA; MORAES; MIRANDA, 2019, p. 3). Esse instrumento urbanístico está circunscrito na legislação brasileira com o objetivo de assegurar o direito à cidade e a moradia para populações excluídas socioespacialmente.

Na cidade do Natal, no atual Plano Diretor, as AEIS “se configuram a partir da dimensão sócio - econômica e cultural da população, com renda familiar predominante de até 3 (três) salários - mínimos, definida pela Mancha de Interesse Social (MIS), e pelos atributos morfológicos dos assentamentos” (PREFEITURA DO NATAL, 2007). Entre as 10 AEIS instituídas em Natal, 3 são regulamentadas, estando nesse grupo a AEIS de Mãe Luíza que é um caso notório da mobilização comunitária do bairro para elaborar sua lei de uso e ocupação do solo.

Essa mobilização se deu no contexto do final dos anos de 1980 e começo do anos de 1990 como medida de contenção do avanço do mercado imobiliário e garantia a permanência na terra. A proposta articulou-se a partir das principais lideranças comunitárias, principalmente na figura de padre Sabino, à Presidente do Centro Sócio Pastoral Nossa Senhora da Conceição, e contou com a assessoria técnica de alunos e professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFRN³². Para elaboração da lei foram realizados oficinas e seminários por todo o bairro, levando em consideração as experiências dos Seminários Comunitários, para que a comunidade pudesse expressar

³² A Assessoria da UFRN foi coordenada pelas Professoras Dulce Bentes e Amadja Borges.

os seus interesses e para chegarem a um consenso a respeito da proposta de uso e ocupação do solo. Após a elaboração de uma proposta comunitária, o documento foi enviado ao CONPLAM que, por sua vez, aprovou, instituindo a lei nº 4.663 em 31 de julho de 1995, onde regulamenta no bairro de Mãe Luiza uma Área Especial de Interesse Social (DUARTE, 2010). Assim, a lei prescreveu urbanisticamente, entre outros, o limite do tamanho dos lotes do bairro em até 200m², o gabarito máximo de 7,50m e os usos do solo em até quatro tipos, sendo eles: residencial, misto, não residencial e institucional.

No processo de formulação da Arena do Morro a AEIS de Mãe Luíza ganha destaque já que é baseado nas suas prescrições que uma longa discussão sobre a localização do ginásio é feita pelos atores. Uma vez que o CSPNSC liderava a formulação do ginásio, sua longa trajetória de ações comunitárias anteriores foi trazida a cena nas rodadas de tomadas de decisão. Entre essas ações, constava a participação no processo de elaboração da AEIS, o que fazia com que esse ator buscasse engajar os demais participantes do arranjo para formularem um projeto urbano-arquitetônico que atendesse as prescrições dessa legislação urbanística.

Do ponto de vista da atuação do poder público, tanto estadual quanto municipal, esse não foi um problema, até pelo fato desses dois atores serem coadjuvantes dentro do arranjo. No caso do Governo do Estado, em particular, a SEEC agiu de modo a realizar a regularização fundiária do terreno onde se encontrava a Escola Estadual Senador Dinarte Mariz, contando com a área da antiga quadra da escola que havia se deteriorado pela ausência de manutenção. Já quanto a Prefeitura do Natal, esta se engajou no projeto a pedido da Fundação Ameropa e do CSPNSC, a partir da cessão de um arquiteto do quadro de burocratas da SEMURB para integrar a comissão de profissionais que deram suporte a construção (PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL, 2011).

Quanto a relação com o Escritório Herzog & De Meuron, responsável pela elaboração do projeto arquitetônico do ginásio, tratava-se de um ator que exigia maior trabalho no sentido da apreensão e aplicação da Legislação urbanística brasileira, e principalmente da Lei de Mãe Luzia, na concepção e desenvolvimento do projeto do Ginásio.

Desse modo, a Lei nº 4.663, que prescreve a AEIS de Mãe Luíz, determina que para o uso institucional do solo é possível que uma edificação ultrapasse o gabarito de

7,5m, contanto que seja aprovado no CONPLAM. No caso da construção do ginásio dentro do terreno da Escola Estadual Senador Dinarte Mariz possibilita esse enquadramento. Porém, para evitar que a discussão do projeto fosse enviada para mais uma arena política, o CONPLAM, e, para mostrar que dentro dos limites da lei de uso e ocupação do solo do bairro é possível à construção de um equipamento urbano de alto valor simbólico, o CSPNSC insistiu na discussão engajando outros atores.

Edilsa Gadelha, liderança comunitária, em entrevista comenta essa etapa de debate do projeto:

Foi um processo de construção bem discutido. E, logo, quando foi firmado, teve um grupo que viajou, né? Lá para fazer uma discussão. Eles quando estavam pronto aí a gente viajou, que é exatamente... eles fizeram essa visão. Por que nesse momento era a hora de discutir o projeto dentro da área fazendo relação com os limites da lei. Uma questão da lei de uso e ocupação do solo, por que eles não conhecem a ideia bem. Muito visionários e não sei o que. Então aí Dulce foi no começo que estava muito dentro com a questão a lei, como é que né? De adequações. Foi um momento meio tenso, nesse momento da questão de adaptar, mas a gente conseguiu deixar tudo dentro dos parâmetros da lei [Edilsa Gadelha – Representante da Comunidade e Pedagoga, 2021].

Nesse sentido, a professora da UFRN Dulce Bentes, que já atuava junto ao CSPNSC em assessoria técnica (projeto de extensão /UFRN), foi de suma importância para que os arquitetos do escritório compreendessem o funcionamento de uma AEIS, como ela relata em entrevista:

Nós atuamos no sentido de esclarecer pontos fundamentais da legislação urbanística brasileira, e principalmente local, que deveria ser considerada como condicionante do projeto. Foi um trabalho muito extenso durante o ano de 2009. Institutos como das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que em Natal são nomeadas como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), precisaram ser aprofundada com toda a equipe. Nas primeiras discussões, o entendimento era que instrumentos assim não funcionavam e que em qualquer lugar do mundo onde se implantasse um equipamento ele iria valorizar o entorno, gerando possibilidade de entricificação.. Embora tivesse fundamento em algum nível, procuramos demonstrar que os mecanismos das ZEIS alcançavam minimizar o impacto da valorização da terra no contexto de implantação de projetos e de expansão urbana. Esse foi um dos pontos de maior debate. [Dulce Bentes – Professora da UFRN, 2021].

Outro ator engajado na discussão sobre a AEIS foi o coordenador da equipe local de projeção e construção. Nesse ponto, cabe explicar que quando formatou-se a inserção do escritório Herzog & De Meuron no projeto, uma equipe local arquitetos e

pesquisadores que colaboravam com projetos anteriores de Mãe Luíza foi formada pra acompanhar a elaboração e construção do ginásio, porém, como esses colaboradores eram voluntários, não se dedicavam exclusivamente ao projeto. Com o passar o tempo, as demandas foram afunilando e esses colaboradores voluntários não conseguiram atender as demandas do projeto. Então, contrataram-se dois escritórios de arquitetura e engenharia, respectivamente, para desempenhar essa função. É desse modo que Lúcio Dantas, arquiteto com longa trajetória na comunidade de Natal, assume as funções de coordenar a equipe local de projeção e acompanhamento da construção.

Assim, quando do conflito de ideias entre o CSPNSC e a Herzog & De Meuron, o arquiteto é buscado pela liderança para que pudesse advogar em favor de um projeto que se adequasse a AEIS. A fala, a seguir, de Lúcio Dantas, demonstra essas discussões:

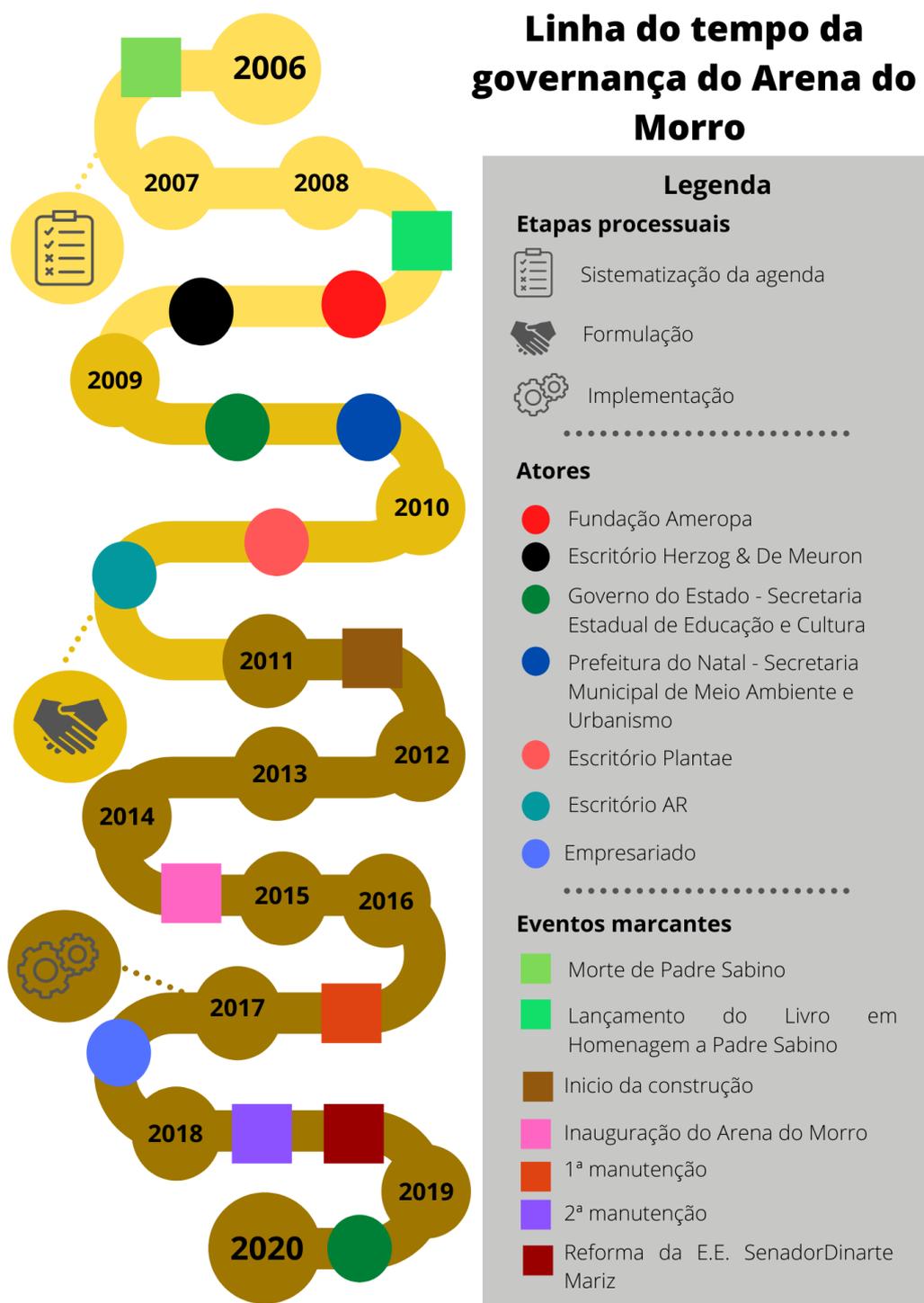
Lá no início do projeto, nós tínhamos uma lei e isso é uma coisa que a comunidade tinha me falado, antes de eu ser contratado, eu fui chamado pelo Centro sócio pastoral que fizeram: Lucio, a gente quer falar com você separadamente, sem eles. É que nós temos um projeto que nós defendemos na câmara municipal que é a lei de Mãe Luíza que estabelece regras relativa a dificuldade de você dividir, desmembrar lotes, unir lotes, a questão de gabarito, tal e tal. Isso não admitimos mudar e eles vindo da suíça já tinham tido reuniões lá na Suíça, Dulce já tinha ido, juntamente com Edilsa e outras pessoas, já tinham ido para reuniões lá e tinham tido alguns quebra paus, por que na visão inicial deles, mas hoje eu entendo, hoje eu entendo. A visão inicial deles é aquela: não, a gente pode, nós vamos fazer até o céu, se o céu é o limite, então, nós vamos até o céu. Aí você vai estabelecendo limites. Aí você vai: não, pera aí, até a nuvem, não, até... Então, isso eu só entendi depois. E uma das condições que o Centro sócio pastoral me chamou é que: a gente acha que você é a pessoa que tem melhor possibilidade para discutir com eles, até pela facilidade de falar com eles e pelo conhecimento que você tem da área e tal [Lúcio Dantas – Arquiteto do Escritório AR, 2021].

Ao final, essas estratégias de engajamento conseguiram fazer com que o Escritório Herzog & De Meuron pactuasse com os demais atores do arranjo em construir o projeto dentro dos limites da lei de uso e ocupação do solo. Para além de projetar o equipamento respeitando os limites da legislação urbanística, O projeto considerou elementos da quadra existente, o que facilitou o seu processo de análise e licenciamento junto a SEMURB.

3.5 Processo Colaborativo

O processo colaborativo é a variável central da governança colaborativa que analisa as tomadas de decisão dos atores do arranjo formada em determinada política ou projeto. No caso do Arena do Morro, as tomadas de decisões dividiram-se em três etapas (ver figura 23, a seguir, apresentando a linha do tempo da governança do Arena do Morro), sendo estas: agenda, formulação e implementação. Como a agenda já foi descrita e analisada na variável condições iniciais, analisaremos o processo colaborativo a partir das etapas de formulação e implementação.

Figura 23 - Linha do tempo da governança do Arena do Morro



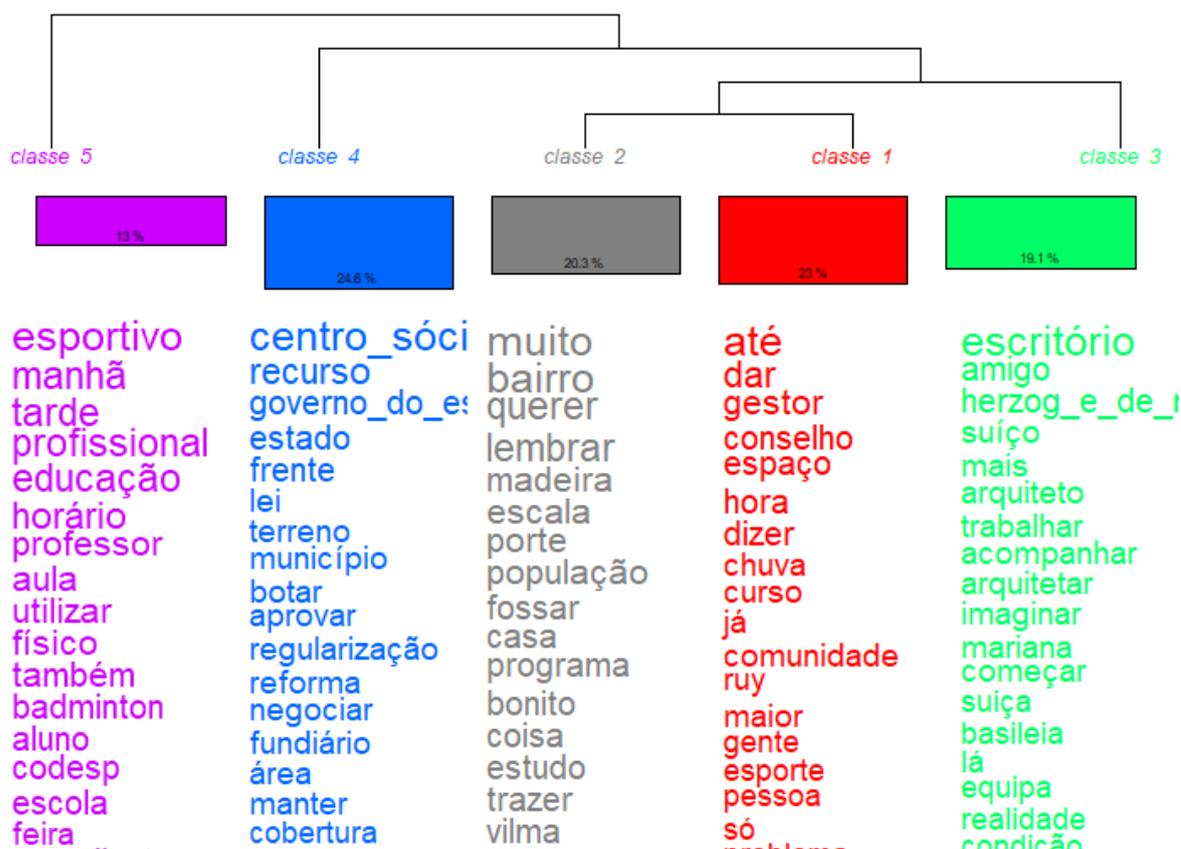
Fonte: elaboração própria, 2021.

Para tal análise do processo colaborativo das etapas de formulação e implementação, fizemos uso mais uma vez do *software* IRAMUTEQ, utilizando as falas dos atores presentes nas tomadas de decisão³³ entrevistados para compor o *corpus* que gerou representações gráficas. Assim, o texto do *corpus* foi separado em 288 segmentos de texto (ST), ou seja, o *software* dividiu o conteúdo em 370 segmentos para a realização dos processos de análise, com aproveitamento de 330 ST's, correspondendo a 89,16% de retenção. Esse percentual de retenção obtido significa que o corpus foi bem representativo, considerando que o aproveitamento deve ser de, no mínimo, 70% dos ST's.

Por meio da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), o *corpus* processado gerou seis classes, quais sejam: Classe 1, com 76 ST's (23,03%); Classe 2, com 67 ST's (20,30%); Classe 3, com 63 ST's (19,09%); Classe 4, com 81 ST's (24,55%); e Classe 5, com 43 ST's (13,03, 75%). Tais informações são representadas no dendrograma (Figura XX) gerado pelo IRAMUTEQ, além disso, a figura 24 apresenta os dados supramencionados e explicita como cada classe se relaciona entre si. A disposição das classes leva em consideração os grupos de palavras formados, considerando, também, o significado daquelas com maior frequência, bem como suas inter-relações.

³³ Utilizamos as falas dos entrevistados Ion Andrade, Edilsa Gadelha, Dulce Bentes, Betania Ramalho, Lucio Dantas, Paulo Almeida e Júlio Cesar Nunes para compor o *corpus*.

Figura 24 - Dendrograma da Classificação Hierárquica Descendente das falas dos tomadores de decisão do Arena do Morro



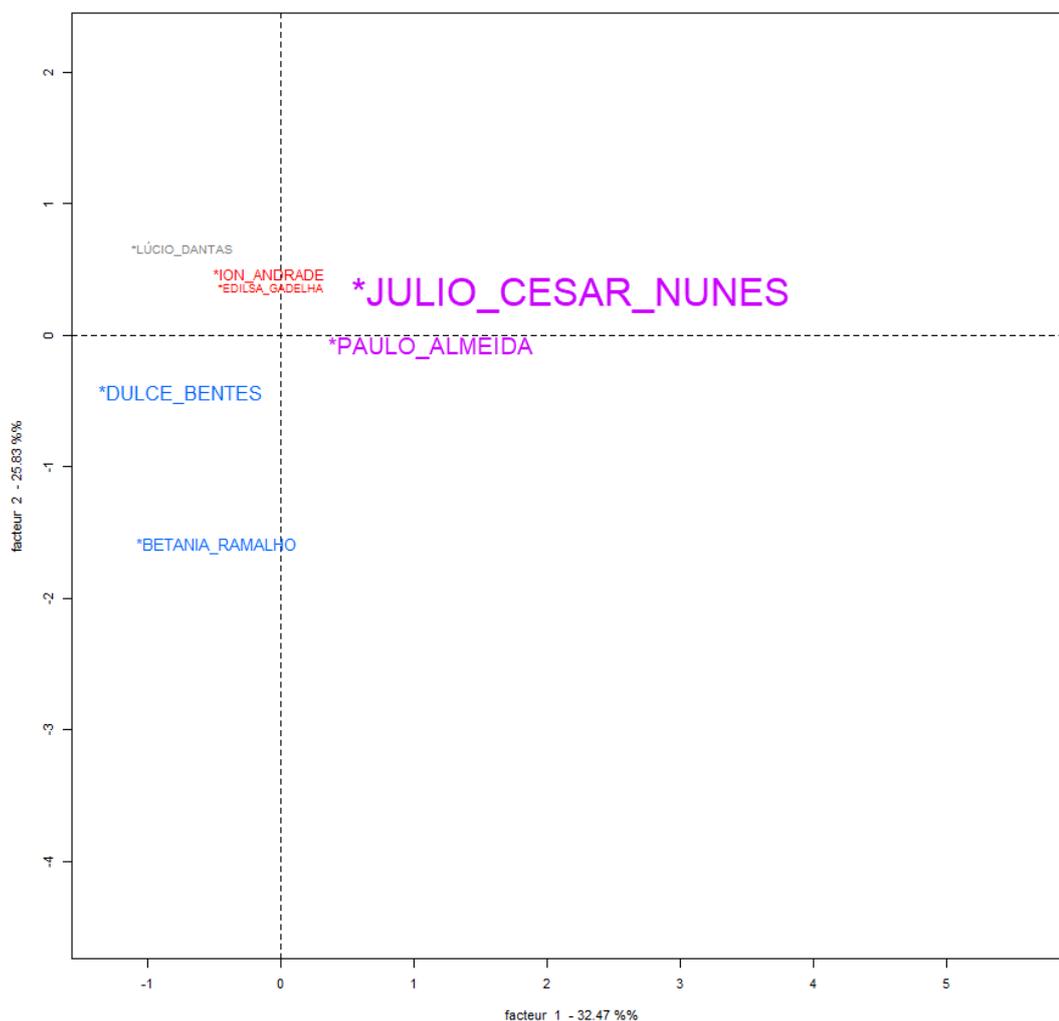
Fonte: Elaboração própria a partir do software IRAMUTEQ, 2021.

A partir da CHD foi possível identificar as formas mais relevantes da fala de cada entrevistado, o que possibilitou a compreensão do que estes atores consideraram mais importantes dentro do que lhes foi perguntado. Assim, por meio dos vocábulos destacados, a correlação entre a classe 1 e classe 2 está diretamente relacionada ao envolvimento da comunidade de Mãe Luíza na formulação e implementação do ginásio Arena do Morro, que por sua vez apresenta correlação com a classe 3 que diz respeito as negociações com o escritório de arquitetura Herzog & De Meuron sobre a escala e volumetria do equipamento na formulação. Os vocábulos da classe 4 destacam a relação do CSPNSC, liderança do projeto, com o poder público na discussão sobre a lei de uso e ocupação do solo do bairro e institucionalização do Arena do Morro, na etapa de formulação. Por último, a classe 5, nos traz vocábulos que dizem respeito as atividades que ocorrem no ginásio na etapa de implementação.

classe 1. Isso ocorre visto que as classes 2, 3 e 4 reterão as discussões sobre os principais tópicos debatidos na etapa de formulação. Já a classe 1, que reteve as falas sobre a participação da comunidade do bairro nas etapas de formulação e implementação, aproxima-se levemente da classe 5 que, por sua vez, concentra o debate sobre implementação do equipamento.

Por meio da integração entre a Análise Fatorial por Correspondência e a Classificação Hierárquica Descendente, é possível, ainda, identificar em qual quadrante e classe, dentro do plano cartesiano, estão situadas os entrevistados. A figura XX, nesse sentido, concentra as falas de entrevistados da formulação como Lucio Dantas, Dulce Bentes e Betania Ramalho no lado esquerdo do quadrante. Ion Andrade e Edilsa Gadelha encontram-se no centro visto que ambos representam instituições que participaram da formulação e continuam atuando na implementação. Por último Julio Cesar Nunes e Paulo Almeida atuam ou representam instituições que concentram suas atividades somente na implementação, o que justifica a distância de ambos no plano cartesiano.

Figura 26 - Análise Fatorial por correspondência e Classificação Hierárquica Descendente



Fonte: Elaboração própria a partir do software IRAMUTEQ, 2021.

Assim, como apresentado, a classe 4 que concentra a maior quantidade de ST's destaca a relação do CSPNSC, liderança do projeto, com o poder público na discussão sobre a lei de uso e ocupação do solo do bairro e institucionalização do Arena do Morro. Na variável desenho institucional, apresentada a cima, analisamos que as regras basilares de negociação entre os atores da iniciativa concentraram-se na dimensão físico-territorial, ressaltado na análise de CHD.

Nesse processo a comunidade também desempenhou forte papel visto que ela foi entendida como a cliente do projeto, não sendo somente o CSPNSC. Os vocábulos “bairro”, “querer”, “madeira”, “escala”, “porte”, “população”, “gestor”, “conselho” e “comunidade”, das classes 1 e 2, confirmam a importância da participação da

comunidade do bairro na formulação e também na implementação do equipamento. Na etapa de formulação, reuniões abertas (ver figuras 27 e 28) com a comunidade eram convocadas pelo CSPNSC à medida que as fases do projeto avançavam. Por serem reuniões abertas, contavam com uma quantidade flutuante de participantes das mais variadas instituições comunitárias, principalmente, aquelas ligadas as temáticas esportivas e culturais, como mostra fala de Dulce Bentes:

A participação da comunidade no processo de discussão do Ginásio não teve tanta diferença em relação ao que já ocorria em relação a outras questões. Sabemos que em todo processo participativo, mesmo no contexto de Mãe Luíza, tem reuniões que agregam muita gente, e outras nem tanto. O que podemos destacar das discussões sobre o projeto do Arena do Morro é que havia uma boa articulação e eram bem representativas, pelo menos até onde eu participei. ue vinha o campo de futebol, vinha tudo. O CSPNSC buscou articular todos aqueles segmentos que teriam relação com a natureza e funcionamento do equipamento, e que seriam muito importante para formar depois o conselho gestor do Ginásio, a exemplo dos grupos de esporte, do campo de futebol, os grupos de quadrilha junina, de dança, entre outros. [Dulce Bentes – Professora da UFRN, 2021].

Nessas reuniões, o escritório Herzog & De Meuron juntamente com a equipe local apresentava as propostas, baseadas em estudos realizados, e a comunidade opinava. Foi assim que comunidade incidiu nos rumos do projeto desde o material a ser usado na construção ao porte do equipamento, por isso na classe 2 os vocábulos “madeira”, “escala”, “porte” e “programa”. Cabe destacar algumas curiosidades dessas reuniões, como a proposta trazida logo no início de usar madeira como material da construção, visto que como o equipamento ficaria de frente ao mar se fosse de metal iria decompor-se rapidamente, porém para comunidade esse material os remetia ao período em que o bairro era uma favela, sendo rejeitada. Outra curiosidade diz respeito à escolha do formato da cobertura, onde partiu da comunidade preferência por deixa-la entre abertas para que circulasse ventilação ao invés de fechar complementarmente, deixando o ginásio quente.

Figura 27 - Reuniões abertas de discussão sobre o Arena do Morro



Fonte: acervo pessoal de Heitor de Andrade da Silva, 2009.

Figura 28 - Reuniões abertas de discussão sobre o Arena do Morro



Fonte: acervo pessoal de Heitor de Andrade da Silva, 2009.

Parte também da comunidade a proposta de criação de um conselho gestor, órgão colegiado que administra as atividades do ginásio, trazidas nos vocábulos da classe 1 da CHD. O conselho é um órgão paritário, composto, assim, por instituições comunitárias ligadas às temáticas esportivas e culturais e por instituições do poder público estadual e municipal. Esse conselho se reúne de três em três meses para discutir a gestão compartilhada do ginásio. Além disso, desde a inauguração, um profissional de educação, Paulo Filho, foi alocado, pela SEEC, no ginásio para atuar como coordenador

esportivo. O Governo do Estado também é responsável por fornecer dois seguros para assegurar o patrimônio da escola e do ginásio, e ainda, paga a água e energia do ginásio, mas nunca arcou com nenhuma das manutenções feitas nos anos de 2016, 2018 e 2018, custeadas pelo CSPNSC via Fundação Ameropa.

Por último, na classe 5 da CHD, aparece vocábulos como “esportivo”, “profissional”, “educação”, “professor” e, principalmente, “codesp”, diz respeito a uma recente retomada da discussão sobre o formato de parceria entre o CSPNSC e o Governo do Estado. No ano de 2019, a presidente da Fundação Ameropa, Nicole Miescher, esteve mais uma vez em Natal, e em sua estadia provocou uma reunião (ver figura 29) com a governadora Fátima Bezerra (PT) e representantes da SEEC, tendo como tema a institucionalização da parceria com o estado. Como resposta da governadora, a SEEC, por meio da Subsecretaria de Esporte e Lazer iniciou um processo de aproximação com o Arena do Morro.

Figura 29 - Reunião com a governadora Fátima Bezerra



Fonte: Rede social Twitter da Governadora Fátima Bezerra, 2019.

A partir desse encontro entre a governadora Fátima e Miescher, a Coordenação de Esporte e Lazer, da Subsecretaria de Esporte e Lazer, da SEEC, formata o projeto piloto “Esporte no Morro” que tinha como objetivos específicos:

“i. Executar práticas esportivas no ginásio Arena do Morro; ii. Ensinar as modalidades esportivas Futsal, Voleibol, Handebol, Badminton; iii. Estimular um estilo de vida ativo e saudável; iv. Fomentar a socialização entre as crianças e adolescentes participantes do projeto; e v. Descobrir possíveis talentos esportivos.” (GOVERNO DO ESTADO DO RN, 2020).

Desse modo, o projeto contava com uma equipe de recursos humanos formados por seis profissionais de educação física e tinha um orçamento de R\$ 10.165,00 mil reais. Por ocasião da Pandemia, o projeto que iniciaria em abril de 2020 não foi executado.

Desde a inauguração, o Governo do Estado, até então, só tinha arcado com uma contrapartida, entre as que tinha se comprometido, que foi a reforma realizada na Escola Estadual Senador Dinarte Mariz entre os anos de 2018 e 2020, como mostra as figuras 30 e 31. A realização das manutenções do ginásio, acordada informalmente, visto que não há termo de parceria estabelecido, também nunca foi feita pelo Governo do Estado, como aponta o Coordenador do Arena do Morro, Paulo Almeida, em entrevista:

Foram três manutenções que envolve essa parte metálica, de instalações hidráulicas, as parte elétricas e hidrosanitárias e geralmente geram um ônus e esse ônus não é absorvido pelo estado. Que o estado já esteve aqui vários secretários de educação á estiveram aqui e realmente eles agradecem por ter recebido, pela doação do equipamento, mas ainda não formalizou, não oficializou, essa questão da manutenção E não é só manutenção, mas a parte também de você fomentar atividades [Paulo Almeida – Coordenador do Ginásio Arena do Morro, 2021].

Figura 30 - Escola Estadual Sen. Dinarte Mariz antes da reforma, fevereiro de 2018



Fonte: Google *street view*, 2019.

Figura 31 - Escola Estadual Sen. Dinarte Mariz após reforma, fevereiro de 2020



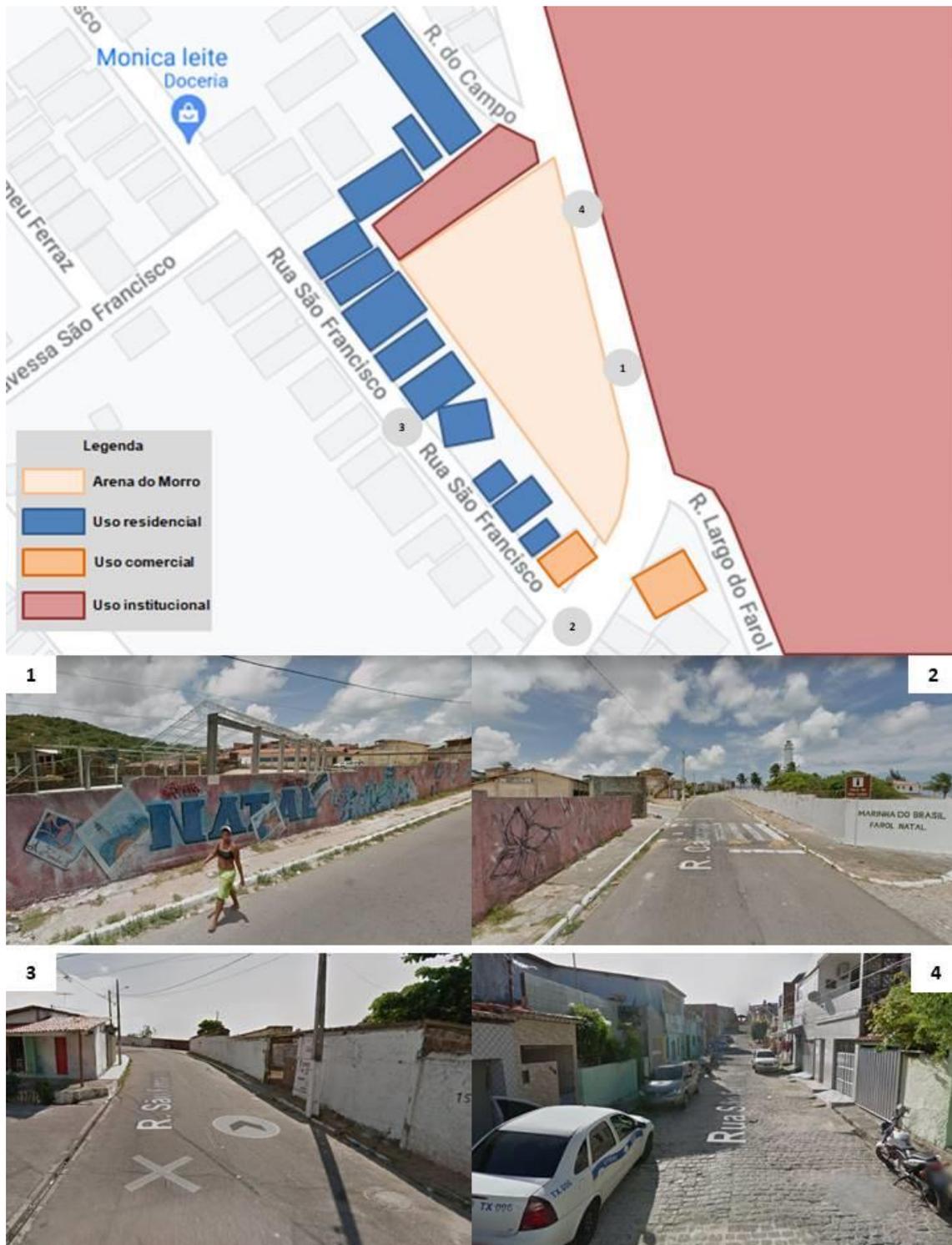
Fonte: Rede social Twitter da Governadora Fátima Bezerra, 2020.

3.6 Resultados: a governança desinstitucionalizada de um projeto urbano comunitário

Ao final, a governança empreendida gerou um equipamento que só teve um processo colaborativo, na fase de formulação, mais especificamente, na dimensão físico-territorial, deixando o formato de parceria em aberto. Isso vai gerar, por consequência, um ônus a liderança já que é ela que custeia as manutenções feitas bianualmente no ginásio, juntamente com a Fundação Ameropa. Diversas outras tentativas de colaboração, como os incentivos projetuais com a classe empresarial interessada na localização do bairro, além da busca por inserção do ginásio como destino turístico, visto o seu valor arquitetônico-simbólico, não obtiveram sucesso. Ou seja, o processo colaborativo do arranjo de governança formado concentrou-se explicitamente na produção de ganhos rápidos e pontuais.

Apesar dos efeitos da construção não terem rompido a bolha da escala comunitária, mesmo tendo uma arquitetura com alto valor simbólico, são inegáveis as evidências do impacto atingido localmente no bairro. Do ponto de vista físico-territorial, a instalação do ginásio Arena do Morro não mexeu no uso e ocupação do solo dos terrenos no seu entorno como mostra os mapas comparativos de 32 e 33, que captam, respectivamente, o uso nos anos de 2011 e em 2019. Ou seja, os esforços do CSPNSC de produzir o ginásio dentro dos limites da lei de AEIS do bairro resultaram numa equipamento que de fato não gerou gentrificação ou deslocamento da população do entorno.

Figura 32 - Uso e Ocupação do Solo do entorno imediato do Arena do Morro em 2011



Fonte: elaboração própria com base no Google Street View, 2021.

Figura 33 - Uso e Ocupação do Solo do entorno imediato do Arena do Morro em 2019



Fonte: elaboração própria com base no Google Street View, 2021.

Cabe destacar ainda que o uso e ocupação do solo do entorno é destinado a três tipos de atividades, sendo elas: institucional, marcado pela presença da Escola Estadual Senador Dinarte Mariz e o Farol de Mãe Luíza; comercial, contado com a presença de um boteco, atrás do ginásio, e, uma oficina de carros, na lateral; e residencial, destacando-se o conjunto Brisa do Mar, do lado esquerdo da escola que abriga o ginásio.

Pela instalação do equipamento não ter mudado o uso e ocupação do solo do entorno, inserindo outros tipos de atividades, principalmente econômicas, que aumenta o fluxo de pessoas, no caso do Arena do Morro isso se traduziu numa baixa circulação de pedestres. Nesse ponto, é importante salientar que com a inserção do ginásio na região do Barro Duro, de Mãe Luíza, pode não ter aumentado a circulação de pedestres por causa de atividades econômicas, como ocorre no Arena das Dunas, mas o funcionamento em três turnos do equipamento faz com que haja mais de fluxo do que antes.

O ginásio funciona pelo horário da manhã destinado as atividades de educação física da escola contigua a qual pertence, à tarde funcionam as escolinhas de esportes e a noite é destinado ao lazer da comunidade, como coloca Paulo Almeida em entrevista:

De manhã ele está cedido a escola, por a escola funciona aqui de manhã e a noite. Então à tarde, a gente, geralmente atende os alunos que estudam de manhã, inclusive alunos da escola, não só a nível de jogos escolares, mas também de escolinhas esportivas. [...] A comunidade ela usa também com voleibol adulto anoite. Ela é utilizada com o futebol de salão feminino adulto. O futebol de salão masculino, também, tem várias turmas aqui no noturno. Nos reunimos com eles em relação até a parte de controle de utilização disso aqui em questão de horários para que várias pessoas possam usufruir [Paulo Almeida – Coordenador do Ginásio Arena do Morro, 2021].

Outro ponto da dimensão físico-territorial já abordado por Araújo, Dantas e Nascimento (2014) é a permeabilidade, que colocam que no “Arena do Morro, a relação entre exterior-interior, trabalhada de forma bastante gentil com o espaço urbano, caracteriza-se por uma forte permeabilidade, potencializada pela ausência de muros”. Essa permeabilidade descrita pelos autores diz respeito ao fato do ginásio não ter muros e de sua fachada que vai nos limites do lote utilizar cobogós (ver figuras 34 e 35). Netto, Vargas e Saboya (2012) apontam que em tipologias arquitetônicas contínuas cujos limites do edifício coincidem com as divisas dos lotes e com o espaço público, como o Arena do Morro, a vitalidade urbana é favorecida.

Figura 34 - Ginásio Arena do Morro



Fonte: Iwan Baan, 2015.

Figura 35 - Fachada do Arena do Morro



Fonte: encurtador.com.br/oAMS6

Características do impacto da instalação do equipamento para vitalidade urbana do entorno ainda podem ser mensuradas em falas de entrevistas com lideranças comunitárias e o coordenador do ginásio:

Teve impacto sim, teve e ainda tem. Você vê, o arena ele tá em uma das áreas mais difíceis de Mãe Luíza, e o arena ele passou a ser um ponto onde as pessoas respeitam. E é um ponto de encontro, as

peessoas se encontram e usam ali. Tem os usos diferenciados, a comunidade marginal também tem seus horários. Aí você entra num prédio onde não tem pichação. Eles usam, você vê que ele tem o uso externo, como calçada, mais uma vez reforça aquele papel da calçada. [...] O arena do morro levou o pessoal para lá, a abrangência é o bairro inteiro, mesmo quem mora lá do outro lado [Edilsa Gadelha – Representante da Comunidade e Pedagoga em Cardoso, 2017, p. 82].

Praquela região o Arena do Morro ajudou foi muito. Aquela região já foi complicada, hoje menos. Ali era conhecido como a fronteira, era um local bem definido, mesmo você da comunidade era complicado passar por ali, transitar, mas aí hoje em dia não tem problema não. E o Arena do Morro com certeza proporcionou isso. Até porque eles mesmos usam, tem os horários, a tarde aqueles meninos ali usam ali [Josélia dos Santos – Representante da Comunidade em Cardoso, 2017, p. 82].

Aqui antigamente era complicado. Ali do lado da entrada é onde eles chamam de fronteira, é uma área mais perigosa, de acesso mais restrito, mais perigoso. A gente agradece pelo que esse espaço aqui representa. Antigamente alguns eventos que tiveram aqui, foram... a gente cometeu a precaução de nos resguardar com a presença de policial, de tudo, entendeu? Hoje a gente não precisa disso, a gente faz qualquer coisa, qualquer reunião aqui assim e é tranquilo, já tiveram aqui eventos grandes... eles já reconhecem, entendeu? Em se tratando aqui de nosso espaço, poxa, isso aqui foi um prêmio, um prêmio para comunidade. Então, assim, eles reconhecem isso, a vizinhança também, aí é tranquila [Paulo Almeida – Coordenador do Ginásio Arena do Morro em Cardoso, 2017, p. 83].

A área do Barro Duro (ver mapa 5) é apontada por Fernandes (2011) como uma das áreas historicamente mais perigosas do bairro de Mãe Luíza, sofrendo mudanças a partir do impacto da construção do Arena do Morro justamente nessa localização, como demonstrado qualitativamente nas falas acima. Paralelamente, é importante destacar ainda que desde a inauguração do ginásio, o número de Condutas Violentas Letais Intencionais – CVLIs³⁴ subiu e em seguida diminuiu paulatinamente, com base no Observatório da Violência do RN – OBVIUM (2020), apresentados a seguir no gráfico 7.

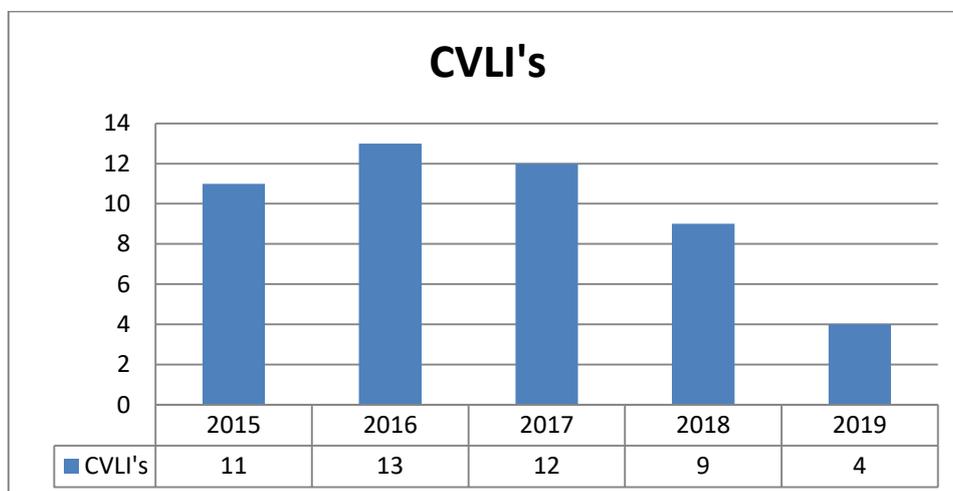
³⁴ Condutas Violentas Letais Intencionais CVLIs são “os homicídios dolosos, as lesões corporais seguidas de morte, os roubos que resultem em morte, as mortes com objetivo de praticar o roubo, as mortes decorrentes das intervenções policiais e os feminicídios” (OBVIUM, 2020, p. 6).

Mapa 5 - Áreas Subnormais da AEIS de Mãe Luíza com a região do Barro Duro demarcada



Fonte: Lima, 2012, p. 93.

Gráfico 7 - Evolução anual do número de Condutas Violentas Letais Intencionais – CVLI's de Mãe Luíza



Fonte: Obvium, 2020, p. 37.

O gráfico acima mostra que do ano de 2015 a 2016 o número subiu em 18,2 %; de 2016 a 2017 diminuiu 7,7%; de 2017 para 2018 diminuiu mais ainda em 25,0%; e de 2018 a 2019 voltou a diminuir mais uma vez em 55,6%. Ao total, de 2015 a 2019, o CVLI's diminuiu em 63,6%.

Com isso fica evidente que os impactos da inserção do Arena do Morro no tecido urbano, baseada numa governança urbana corporativista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) de relações pessoais que não se institucionalizou, não rompe a escala do bairro de Mãe Luíza, por vezes nem do entorno, fazendo com que argumentemos que o equipamento é um projeto urbano de escala comunitária. Reforçamos o argumento levando em consideração também a proposta conceitual de GPU de Saruê (2015), que argumenta que esse tipo de intervenção urbana constituísse como políticas, o que não vai ocorrer nesse caso. Entre as características de um GPU proposto por Saruê (2015) somente a arquitetura icônica vai está presente nos elementos do ginásio Arena do Morro.

CAPÍTULO 04: RELACIONANDO PADRÕES DE GOVERNANÇA URBANA

Os padrões de governança urbana Empreendedorista e Corporativista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) desde a redemocratização do país medem forças e por vezes, para cada contexto, se correlacionam entre si e com os demais em prol do comando das políticas urbanas. Assim, comparar os padrões de governança urbana estabelecidos a nível nacional, examinando os contextos de correlacionamento dos padrões Empreendedorista e Corporativista é objetivo da primeira seção, começando pelo período que vai da redemocratização, para na segunda seção realizarmos análise relacional entre a governança do Arena das Dunas em relação a governança do Arena do Morro.

4.1 Correlacionando padrões de governança urbana no Brasil

4.1.1 Período de 1988 a 2001: O Empreendedorismo *Versus* Corporativismo

Um fato curioso da gênese desse debate é que, no momento de distribuição das temáticas por Comissões na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, houve uma imensa discussão para que o Urbano fosse uma sub-comissão da Comissão de Ordem Social, mas findou na Comissão de Ordem Econômica (BONDUKI, 2017). O que termina por ser um determinante para que a hegemonia da forma pela qual as cidades são conduzidas no Brasil seja do padrão Empreendedorista, como será examinado no decorrer de toda esta seção. Mas, apesar disso, naquele momento, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, principal movimento social urbano, que se articulava desde antes do Regime Militar (AVRITZER, 2010), também obteve suas vitórias. Primeiro com o próprio fato da criação de um Capítulo de Política Urbana na Constituição Federal, e, segundo, com a incorporação do princípio da Função Social da propriedade e da cidade, remetente ao Direito à Cidade, ao texto do capítulo. Com isso, a novela entre os defensores das duas estruturas de governança ganha mais uma cena a ser disputada.

Para esse período, como focamos no processo de coalização de atores públicos e privados para comando da ação pública urbana, devemos, ainda, resgatar as bases dessa disputa entre o padrão Empreendedorista e o Corporativista num outro conflito, nesse caso, entre os projetos políticos Neoliberal e o Democrático-Participativo. No Brasil, o projeto Neoliberal se encontrou encarnado, principalmente, no Gerencialismo, vindouro de uma onda internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e está

baseado principalmente nos modelos inglês e estadunidense – Era Thatcher e o Governo do Presidente Reagan, respectivamente.

Esse modelo de reforma e gestão foi implementado no Governo de Fernando Henrique Cardoso. O gerencialismo no Brasil, como analisa Paula (2005), tem como ênfase dois aspectos estruturais: o aspecto econômico-financeiro e o aspecto institucional-administrativo, visando a eficiência administrativa por meio da adaptação de técnicas da administração privada para à pública. Deixando, assim, o aspecto da participação social, assunto fortemente debatido após o fim do Regime Militar e uma das inovações desenhadas pela Constituição Federal de 1988, somente no discurso. Do ponto de vista prático, é por meio dessa lógica que nesse período é criado o Sistema Financeiro Imobiliário (Lei Nº 9.514/1997) e o formulada o Programa de Arrendamento Residencial contando com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (MARQUES, 2019).

Paralelamente a esse modelo, surge dos movimentos sociais e sindicais brasileiros (GOHN, 2018) o projeto Democrático-Participativo que tem na prática na administração pública societal ou gestão social, baseado numa dimensão político-social. Sobre esse formato de administração pública é possível afirmar, novamente com base na análise de Paula (2005), que consiste numa proposta de gestão pautada na participação social e na estruturação de um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma da gestão.

A ideia de gestão social por emergir dos movimentos sociais pela redemocratização logo ficou atrelada à ideologia dos partidos da esquerda brasileira, que, por sua vez, trataram de comprá-la como seu jeito de governar. É por meio desse projeto que os partidos de esquerda, mas sobretudo, o Partido dos Trabalhadores nos anos de 1990 vai implementar experiências participacionistas como Orçamento Participativo, em Porto Alegre, e os mutirões auto gestionários para construção de moradias, em São Paulo. É justamente por essa ideia gerar somente experiências de iniciativas locais que duvidasse que esse projeto político tivesse apresenta uma proposta para organização do Estado (PAULA, 2005).

Ao final desse período, o MNRU, agora como Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNURU, obteve mais uma vitória parcial com a regulamentação do Capítulo da

Política Urbana por meio do Estatuto da Cidade, já que instrumentos com viés empreendedorista também foram incorporados ao texto da lei.

4.1.2 Período de 2003 a 2016: O Corporativismo *Versus* Empreendedorismo e/ou novamente Empreendedorismo *Versus* Corporativismo

Com a eleição de Lula em 2002 para Presidência da República, como parte do projeto de governo, foi criado o Ministério da Cidade - MinCidades. O MinCidades nasce tendo na sua composição grandes referências do movimento pela Reforma Urbana tanto do campo político quanto do universo acadêmico, que, anteriormente, já tinham atuado em gestões municipais capitaneadas por partidos de esquerda, como o próprio PT, nos anos 1990. Segundo Bonduki (2017, p. 44),

Com a criação do Ministério das Cidades, encarregado de coordenar em nível nacional uma nova política urbana, articulando as políticas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade, abriu-se, enfim, um novo horizonte de articulação institucional que poderia avançar no sentido de garantir o direito à habitação e à cidade.

Como parte da adoção de uma orientação genericamente participativa do governo Lula (AVRITZER, 2016), uma das marcas do começo do MinCidades foi a constituição de espaços de democracia participativa, que passaram a ser incentivados e adotados. Assim, no mesmo ano de sua criação, 2003, o MinCidades já convocou a 1ª Conferência das Cidades, primeiro grande marco democrático da política urbana, e a partir dela é criado o Conselho das Cidades. Outras ações tomadas pouco tempo depois da criação do MinCidades foi a implementação de uma grande Campanha nacional de incentivo a elaboração de Planos Diretores e as condições para aprovação de marcos regulatórios avançados, como a institucionalização das políticas nacionais de habitação de interesse social (2005), saneamento básico (2007), resíduos sólidos (2010) e de mobilidade (2012). Por meio dessa, buscou-se, ainda, a articulação e integração das políticas urbanas, historicamente segmentadas, num Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O Lulismo: período de 2005 a 2016

Até esse momento, vigorava o “jeito petista de governar” em consonância com o projeto Democrático-Participativo, quando após escândalos de corrupção envolvendo o PT, a pasta foi sacrificada em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso

Nacional (MARICATO, 2014), sendo entregue ao Partido Progressista do centrão. Desse modo, para que o PT coordenasse as ações do PAC e suas diversas modalidades (2007), e também, o PMCMV (2009), é que as atribuições sobre essas políticas foi transferida para o Ministério da Casa Civil.

Essas ações fazem parte de uma nova fase do processo de implementação do Lulismo, fenômeno político-ideológico de ampla coalizão de centro-esquerda, marcado pelo acordo com as classes dominantes, principalmente, rentistas e produtivistas, formando sub coalizões, em prol da manutenção de um modelo macroeconômico neoliberal, além do investimento em políticas redistributivas e de maior adoção de instâncias participativas, que foi responsável por uma temporária conciliação entre as classes no país (SINGER, 2012; SINGER, 2018). A partir desse momento, o padrão de governança que tenderia a ser totalmente corporativista e redistributivista volta disputar espaço com o padrão empreendedorista.

Nesse sentido, Bonduki (2017, p. 45) afirma que à medida que se avançou no campo macroeconômico e de capacidade de investimentos, deixou-se de lado os pressupostos que o próprio MinCidades estabeleceu nos seus marcos regulatórios. À exemplo, nota-se que os municípios adotaram planos diretores, incentivados pelo MinCidades, com diretrizes genéricas, que com os investimentos do Governo federal, a posterior, flexibilizaram-se em prol do fluxo aquecido de recursos, como é o caso de empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida construídos em zonas de expansão urbana com claras características de zonas rurais.

Além disso, ainda teve a vinda para o Brasil de megaeventos esportivos, fazendo com que as cidades escolhidas levassem a cabo Grandes Projetos Urbanos e todos os seus efeitos ruptivos em várias dimensões da gestão urbana (VAINER; OLIVEIRA; LIMA JR, 2012). A partir dos megaeventos, os instrumentos da Política urbana descritos no Estatuto da Cidade foram colocados a teste e o padrão empreendedorista sagrou-se campeão (OMENA, 2015), novamente, uma vez que preferiu-se a reprodução de formas antigas de contratação de empresas privadas ou adoção de mecanismos contemporâneos de Parceria público-privados, deixando de adotar processos amplos de participação social.

Com isso, apesar de muito bem intencionada em sua ideia inicial, percebe-se que com a entrega do comando da pasta para um partido da base aliada, o PT, até então principal partido político defensor de um padrão de governança urbana corporativista, abriu mão de articular uma proposta consistente para o enfrentamento dos problemas urbanos e implantação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Obviamente que muito foi realizado, nem tudo é descaso. Mas as políticas urbanas formuladas nesse período apresentavam grandes gargalos de implementação e se concentraram em áreas como Habitação e Infraestrutura. Essa situação se alterou em 2016.

4.1.3 Período de 2017 a atualmente: O Clientelismo-Patrimonialismo-Empreendedorismo *Versus* Corporativismo

Com o *Impeachment* de 2016 sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff, levando ao poder Michel Temer, entra em curso uma inflexão ultraliberal (RIBEIRO, 2020, p. 2):

arranjo político constituído, a partir da queda de Dilma Rousseff, teve como parte de suas motivações promover um conjunto de ajustes políticos e institucionais, através da promoção de brutais mudanças nos marcos legais e constitucionais. Mudanças capazes de consolidar e avançar no processo de destruição das bases que sustentavam as iniciativas institucionais de caráter reformista-redistributiva, abrindo caminho para um projeto neoliberal, desembaraçado dos compromissos de regulação e proteção social criados a partir da Constituição de 1988.

O efeito da inflexão ultraliberal que altera a ordem urbana das cidades seria a retomada do ciclo neoliberal, vivido nos anos de 1990, formulando políticas urbanas abertamente pró-mercado. Exemplos, nesse sentido, de ações adotadas a nível federal para esse período, são inúmeras. A primeira e muito marcante foi a não realização da Conferência das Cidades em 2017 seguida da diminuição dos investimentos no PMCMV e não criação de novas políticas urbanas, com exceção do Programa Cartão Reforma. Desse modo seguiram as ações com a eleição e posse de Jair Bolsonaro, político de extrema direita, só que agora o mesmo deu fim ao Ministério da Cidade, incorporando suas atribuições ao Ministério do Desenvolvimento Regional, assim como todas as políticas em curso, inclusive o PMCMV, e ao Conselho Nacional das Cidades. A partir da eleição Bolsonaro começa a ganhar maiores evidências à correlação

existente entre os padrões de governança urbana Clientelista-Patrimonialista, anteriores a redemocratização, com o padrão Empreendedorista.

Para sustentar o argumento de que o padrão clientelista se correlaciona com o Patrimonialista e o Empreendedorista, nos apoiamos em Santos Junior (2019) quando aponta que lideranças dos movimentos reacionários-conservadores possuem vínculos com grupos milicianos armados, os quais promovem ações fortalecendo a militarização de territórios populares. Segundo o autor, os grupos milicianos também disputam espaço de liderança do comando dos territórios populares com associações de moradores, diminuindo a atuação do padrão corporativista de governança urbana nas periferias. Cabe destacar que as associações de moradores que são legítimos atores entorno do padrão corporativista, atuam nos territórios populares desde a redemocratização por meio das CEB's.

Já o padrão Patrimonialista se junta ao clientelista e empreendedorista uma vez que era um dos grupos que faziam parte do Lulismo e desde as eleições presidenciais de 2014 passou a se incomodar, mobilizando as classes médias, e, desfechando seu relacionamento com a coalização governamental com as Campanhas de Protestos Antipetistas e com o *Impeachment* (SINGER, 2018). Com isso, o padrão empreendedorista que disputava espaço desde a redemocratização juntou-se a outros anteriores, ganhando, aparentemente a hegemonia da condução das políticas urbanas.

4.2 A Governança de GPUs em Natal

O histórico de Natal enquanto cidade média periférica e de sua região metropolitana mostra que políticas de infraestrutura implementadas são de responsabilidade e financiadas pelo Estado desde o ente federal ao município. No contexto recente esse padrão manteve-se, como mostra o quadro 8 de Silva (2016), com exceção de dois projetos examinados nos capítulos anteriores que contaram com parcerias público-privadas em maior ou menor grau, quais sejam: Arena das Dunas e Arena do Morro.

Quadro 8 - Principais Projetos urbanos de Natal desde os anos 2000

Projeto	Responsabilidade	Início	Situação atual
Aeroporto Internacional Aluísio	Governo Federal, Governo Estadual e	1997	Concluído

Alves	Consórcio Inframérica		
Acessos norte e sul do aeroporto	DER	2014	Em operação
Ampliação Da Escola Agrícola De Jundiáí	Governo Federal	2012	Concluído
Ampliação Do Porto De Natal	CODERN, Governo Federal	2016 (previsão)	Em operação
Brt/Brs – Zonas Norte, Sul Leste E Oeste; Corredores – João Medeiros Filho, Presidente Bandeira, Prudente De Moraes	Prefeitura do Natal	2014	Ação preparatória
Complexo Viário No Entorno Do Estádio Arena Das Dunas	Prefeitura do Natal, ConsórcioQGFG	2012	Concluído
Corredor Estruturante – Zona Norte / Estádio Arena Das Dunas	Prefeitura do Natal, Governo Federal	2014	Em operação
Duplicação Da Avenida Omar O'grady (Prologamento Da Prudente)	DER	2007	Em operação
Duplicação Da Br-304 (Reta Tabajara)	DNIT	2014	Em execução
Empreendimentos Do Minha Casa, Minha Vida	Governo Federal	2009	Concluído
Estádio Arena Das Dunas	Governo Estadual, OAS/COESA Engenharia	2011	Concluído
Expansão Da Br-101	DNIT	2015	Em execução
Ponte Newton Navarro	Governo Estadual	2004	Concluído
Ponte Sobre O Rio Jundiáí	DER	2016	Ação preparatória
Ponte Sobre O Rio Potengi	DER	2015	Em execução
Reestruturação Da Avenida	DER	2016 (previsão)	Ação preparatória

Engenheiro Roberto Freire			
Veículo Leve Sobre Trilhos (Vlt)	CBTU, Governo Federal	2013	Em operação
Via Metropolitana	DER	2009	Em execução
Viaduto Do Gancho De Igapó	DNIT	2014	Em execução
Zona De Processamento De Exportação (Zpe) De Macaíba	Governo Estadual, UNIHOPE (desistente)	2014	Paralisado

Fonte: Silva, 2016, p. 97-98.

Assim, analisado individualmente os aspectos políticos de cada caso, cabe a esse capítulo verificar as semelhanças - que vão muito além do termo “arena” - e diferenças entre os dois projetos. Cabe destacar como curiosidade que a adoção do termo “arena” no caso do Arena do Morro foi proposto por um adolescente da comunidade de Mãe Luíza mediante o contexto de construção do Arena das Dunas (ARAÚJO; DANTAS; NASCIMENTO, 2014).

Para realizar tal comparação o balizador da análise será as características dos projetos às variáveis da governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2007), apresentadas a seguir no quadro 9, começando pelas condições iniciais. Os dois projetos têm fases processuais diferentes. Enquanto o Arena das Dunas não tem um período de agenda, partindo diretamente para formulação, o Arena do Morro parte de uma longa agenda de demandas comunitárias até que encontre espaço para formulação e em seguida implementação.

Quadro 9 - Características da Governança Colaborativa do Arena das Dunas e Arena do Morro

Variável	Arena das Dunas	Arena do Morro
Condições Iniciais	Incentivos projetuais e econômicos	Histórico de cooperação e conflito; Incentivos eleitorais e projetuais
Liderança	Poder público estadual	OSCIP
Desenho Institucional	PPP	Legislação Urbanística
Processo Colaborativo	Insulado	Desinstitucionalizado
Resultados	Ganhos rápidos e pontuais	Ganhos rápidos e pontuais

	(GPU)	(PU comunitário)
--	-------	------------------

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Sem partir necessariamente de uma agenda, visto que a realização da Copa do Mundo em Natal não tinha um histórico e partia muito mais de um interesse de expansão e consolidação da capital potiguar como destino turístico, o Arena das Dunas, como praça central do torneio, precisa, então, engajar outros atores via incentivos para implementar o projeto. Esses incentivos deveriam ser somente econômicos, mas terminaram por ser também projetuais uma vez que o Governo do Estado assumiu funções de incorporação na etapa de formulação para o desenvolvimento de outra proposta de modelagem institucional-econômica para o estádio da Copa em Natal e que o formato PPP foi adotado em substituição a proposta anterior.

Por outro lado, no Arena do Morro, o projeto parte de um amplo histórico de cooperação entre organizações do terceiro setor e também de conflito com os atores estatais locais. O histórico de cooperação dos atores do terceiro setor que se articulam em torno de uma agenda vai formar um arranjo incluindo o Escritório de arquitetura suíço Herzog & De Meuron que apesar de serem atores fundamentais para a realização do projeto do ginásio, dependiam ainda de uma localização para sua instalação. Para tanto, a localização escolhida é a antiga quadra da Escola Estadual Senador Dinarte Mariz, de propriedade do poder público estadual, fazendo com que a liderança busque apagar seu histórico de conflito com Governo do Estado. É nesse sentido que incentivos eleitorais informais são negociados na fase de formulação do equipamento já que no governo encontrava-se uma política com antigo histórico de cooperação com bairro de Mãe Luíza. Na fase de implementação buscou-se mais uma vez entregar um incentivo para engajar atores fora do arranjo, dessa vez por meio de empresários, obtendo novamente como resultado o insucesso.

Com isso, a comparação entre as condições iniciais dos dois projetos nos mostra a capacidade de articulação e disposição de recursos de um determinado grupo de atores em detrimento do outro na cidade. No caso do Arena das Dunas é importante destacar que o projeto não chega nem a partir necessariamente de uma agenda visto a força da coalização dos atores iniciais do arranjo, em particular, o Governo do Estado, a Prefeitura do Natal e o setor turístico, enquanto o Arena do Morro parte de uma agenda e de uma coalização de atores que vai ocorrer aos poucos e mediante as mal sucedidas

tentativas de implementação de projetos similares. Além disso, para engajar os atores-chaves para se juntarem ao arranjo visando a implementação, os dois projetos distribuíram incentivos, onde mais uma vez se observa distintas disposições de recursos e capacidades de engajamento.

Quando observamos a variável liderança, fica justificada os distintos pontos de partidas de ambos os projetos face as suas capacidades de engajamento e recursos. No Arena das Dunas a liderança é assumida pelo Governo do Estado e no Arena do Morro pelo CSPNSC, uma OSCIP. Outra distinção nos dois projetos é que no Arena das Dunas a capacidade de liderança está diretamente ligada à capacidade de uso dos recursos para engajamento de outros atores, enquanto que no Arena do Morro a liderança está ligada a capacidade de engajamento de outros atores que disponham de recursos para serem usados, como pode ser visto no quadro 10 seguinte.

Quadro 10 - Atores envolvidos nos projetos e suas funções

Tipo de ator	Ator	Função do ator no Arena das Dunas	Ator	Função do ator no Arena do Morro
Poder Público	Governo do Estado (SETUR/ Comitê Organizador Local/ SECOPA/DER)	<u>Liderar</u> , <u>realizar</u> a incorporação do projeto na fase de formulação e <u>pagar</u> as contraprestações na implementação.	Governo do Estado (SEEC)	<u>Conceder</u> o terreno para construção e <u>garantir</u> contra partidas ao equipamento (Manutenção, reforma e transformação do plano pedagógico para Escola profissionalizante)
	Prefeitura do Natal (SEMURB)	<u>Licenciar</u> e <u>conceder</u> isenções e o terreno para instalação do estádio ao Governo do Estado	Prefeitura do Natal (SEMURB)	<u>Acompanhar</u> a regularização fundiária do terreno, <u>fiscalizar</u> a construção e <u>responsabilização</u> pela construção da Alameda Verde
	Órgãos de controle (TCU, TCE, CGU, MPF e MPE)	<u>Monitorar</u> e <u>fiscalizar</u> a construção e operação do equipamento	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	<u>Assessorar</u> os estudos de planejamento ao equipamento e a <u>regularização</u> fundiária do terreno de instalação do ginásio
	Agência de Fomento do RN	<u>Gerenciar</u> das terras leiloadas, no caso do Projeto de renovação urbana ter sido implementado		
Setor Privado	Escritório Populous	<u>Elaborar</u> o projeto arquitetônico	Escritório Herzog e De Meuron	<u>Elaborar</u> o projeto arquitetônico e <u>acompanhar</u> a obra
	Valora Consultoria	<u>Elaborar</u> a modelagem econômica		
	Stadia Projetos, Engenharia e Consultoria	<u>Elaboração</u> do projeto executivo	Escritório PLANTAE	Equipe local de suporte a regularização fundiária, <u>acompanhamento</u> da obra e <u>construção</u> do ginásio
	Consórcio OAS/COESA	<u>Construir</u> o estádio e o seu entorno		
	Arena das Dunas	<u>Realizar</u> a <u>gestão</u> e <u>operação</u> do		

	Concessão e Eventos S/A	equipamento		regularização fundiária, acompanhamento da obra e construção do ginásio
	ALS Engenharia e Saúde Ltda	<u>Monitorar</u> o QID para pagamento da parcela variável		
	2M Engenharia & Urbanismo	<u>Monitorar</u> o QID para pagamento da parcela variável		
	Setor Imobiliário	<u>Exercer pressão</u> para que o projeto de renovação urbana não fosse implementado	-	-
Sociedade Civil	Comitê Popular da Copa do Mundo - Natal	<u>Tentativa desarticulada de exercer pressão</u> para que o Machadão não fosse derrubado e que o projeto do Arena das Dunas não fosse implementado	Centros Sócio Pastoral Nossa Senhora da Conceição (CSPNSC)	<u>Liderar</u> desde a sistematização da agenda ao monitoramento da gestão do ginásio
	Associação Potiguar dos Atingidos pela Copa (APAC)	<u>Tentativa desarticulada de exercer pressão</u> para que o Machadão não fosse derrubado e que o projeto do Arena das Dunas não fosse implementado	Fundação Ameropa	<u>Interlocução</u> com o Escritório de Arquitetura Herzog e De Meuron, <u>financiamento</u> da construção e manutenção, <u>negociação</u> de contrapartidas com o Estado e <u>fiscalização</u> da construção da obra

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Por último, é importante observar o papel exercido pela sociedade civil num projeto e no outro. Essa função assumida pelos grupos da sociedade também é um elemento que com base em casos apresentados pela literatura nos leva a argumentar que o Arena das Dunas é um GPU e o Arena do Morro um projeto urbano de escala comunitária. Cabe mencionar ainda que essa característica está em consonância com o que ocorria a nível nacional em relação a disputa de espaço entre o padrão de governança urbana empreendedorista e corporativista.

Quanto ao desenho institucional dos projetos, nenhuma semelhança é observada já que o Arena das Dunas é uma PPP administrativa onde os riscos da operação são amplamente assumidas pelo poder concedente e o Arena do Morro é um projeto desinstitucionalizado com reconhecimento do Governo do Estado que a governança exercida ali é de responsabilidade de uma OSCIP e sua rede internacional de suporte. Reforçamos que as características do desenho institucional no que toca o Arena das Dunas são condizentes com o porte e a demanda que a cidade do Natal apresenta. Os níveis nacionais, as principais metrópoles brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro, nesse mesmo contexto temporal conseguem estruturar GPUs que tenham um padrão de governança realmente empreendedorista. É importante mencionar que no Arena do Morro a legislação urbanística torna-se as regras para balizar as tomadas de decisão por desinteresse do Governo do Estado em institucionalizar um formato de parceria para execução de atribuições no projeto.

Na esteira desse processo, a colaboração também é uma característica divergente nos dois projetos. O Arena das Dunas segue o receituário apontado na literatura de GPUs de buscar insular as tomadas de decisão da sociedade para amenizar os riscos que um parceiro privado que venha a se interessar pelo projeto tenha de enfrentar ao se juntar ao arranjo. Esse processo no Arena das Dunas vai ocorrer por um forte patriotismo cívico que toma conta dos natalenses, mas também por conta da desarticulação e desinteresse pelo tema por parte dos movimentos sócias que atuaram no contexto da Copa. Além disso, a escolha por uma PPP administrativa também não permite colaborações já que esse é um formato onde o parceiro privado somente é contratado para executar uma política e no caso do Arena das Dunas até mesmo essa relação com a concessionária é mal gerida, dando brechas para um patrimonialismo urbano.

No Arena do Morro, o processo colaborativo concentra-se na legislação urbanística, sobretudo, na lei de AEIS do bairro de Mãe Luíza, mas por força do desinteresse do Governo do Estado e pelos poucos incentivos distribuídos pela liderança, que também não desejava que o poder público tivesse papel importante nas tomadas de decisão, a formulação e implementação correu longe de processos institucionais.

Por fim, os resultados obtidos foram ganhos rápidos nos dois projetos, mas apesar disso, no caso do Arena das Dunas, pelos próprios recursos investidos, atores envolvidos na governança desse equipamento até o ano de 2020, o desenho institucional adotado, e, acima de tudo, os efeitos no tecido urbano da cidade, o saldo é um GPU. No Arena do Morro o resultado, por sua vez, é um projeto urbano comunitário por causa principalmente da sua desinstitucionalização. O quadro 11 abaixo mostra as características de GPUs com base em Saruê (2015) presentes nos dois projetos.

Quadro 11 - Atores envolvidos nos projetos e suas funções

Características de GPUs	Arena das Dunas	Arena do Morro
Política urbana	Sim	Não
Flexibilização de legislação urbanística	Não	Não
Grande aporte financeiro	Sim	Não
Arranjos inovadores	Sim	Sim
Efeitos territoriais de requalificação urbana	Sim	Não
Presença de influência internacional de ideais	Sim	Sim
Arquitetura icônica	Sim	Sim
Atrativos econômicos e/ou oportunidades	Sim*	Sim*

externas		
-----------------	--	--

Fonte: elaboração própria com base em Saruê (2015, p. 27-28).

Observação: * Copa do Mundo 2014 como oportunidade externa.

Em relação ao cenário nacional, os dois projetos são representativos em relação ao contexto temporal em que estão inseridos, seja pela disputa entre os padrões de governança urbana empreendedorista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) e corporativista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) seja pela hegemonização do modo empreendedorista de gestão das cidades brasileiras. É importante mencionar ainda a aglutinação dos padrões patrimonialista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) e clientelista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) aos dois projetos, que no caso do Arena das Dunas a partir da fase de implementação os padrões empreendedorista e o patrimonialista vão aglutinar forças. Já no caso do Arena do Morro, o que vai ocorrer a partir de 2010 é a ocupação do bairro de Mãe Luíza pela facção Primeiro Comando da Capital (PCC) (MACEDO, 2010), que até o fim dessa pesquisa não registra indícios de buscar exercer funções dentro da governança do ginásio, mas pode vim a agregar elementos do padrão clientelista urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como perguntas de pesquisas *Quais as características da governança desses dois projetos na formulação e implementação? E, para além das semelhanças e diferenças contextuais, existe também semelhanças e/ou diferenças no padrão de governança exercida na formulação e implementação do Arena das Dunas e Arena do Morro em Natal/RN?* Em torno dessas perguntas o objetivo do estudo foi compreender o padrão de governança estruturado nos projetos do Arena das Dunas e do Arena do Morro, em Natal/RN, tendo ainda os seguintes objetivos específicos: a) Mapear as características e o contexto das relações entre os atores envolvidos nos projetos; b) Verificar os resultados empreendidos nos dois equipamentos; e c) Comparar os padrões de governança construída nos dois projetos em relação ao contexto nacional

Assim, observou-se que o Arena das Dunas tem um padrão de governança empreendedorista-patrimonialista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) insulado, o que contradiz parte da prede pesquisa, no tocante ao equipamento, que acreditava encontrar como resposta que a governança fosse empreendedorista urbano (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) tendo como características ser insulado e privado. Para este caso a pesquisa apresentou que devido às características locais de condução de políticas de infraestrutura o padrão patrimonialista foi aglutinado ao empreendedorista, que já se esperava encontrar principalmente por causa da adoção de um desenho institucional de Parceria Público-Privado. Quanto às demais características, o insulamento nas tomadas de decisão confirmou-se tanto na formulação quanto implementação e a privacidade do uso de um GPU na fase de operação não se sustentam como argumento visto que entre as formas de remuneração adicionais eventos gratuitos são as principais atividades que ocupam a agenda do estádio.

Já referente ao Arena do Morro, encontramos um padrão de governança corporativista (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2015) desinstitucionalizado. Neste caso, o resultado encontrado condiz com o esperado na hipótese, com exceção a desinstitucionalização que foi uma característica encontrada na pesquisa que se sobrepôs aos demais elementos. Para além de uma governança desinstitucionalizada confirmamos as características participativa nas tomadas de decisão das fases de formulação e implementação e coletivo na operação, visto a destinação comunitária do equipamento.

Quanto à outra pergunta de pesquisa confirmamos a nossa hipótese de que o que faz com que Natal consiga implementar esses dois equipamentos com características tão semelhantes e diferentes no mesmo recorte temporal é a independência que cada equipamento tem do outro. Essa independência faz com que os dois equipamentos coexistam no mesmo tempo apesar de serem produzidos em contextos totalmente distintos. O Arena das Dunas está ligado a realização da Copa do Mundo de 2014 em Natal e o Arena do Morro a uma agenda comunitária de longa data. Ou seja, independentemente de Natal ser sub-sede do mundial de 2014, janela de oportunidade para produção de obras de infraestrutura, o Arena do Morro, que é o equipamento mais vulnerável entre estes dois, existiria, talvez com mais robustez e institucionalizado, se conseguisse plena atenção do Governo do Estado.

Outra conclusão nesse sentido, diz respeito às características de GPUs numa cidade média como Natal. Como decantado a partir da concepção de Saruê (2015), o Arena das Dunas, único GPU entre os dois projetos aqui analisados, não tem entre suas características a flexibilização da legislação urbanística, tão presente em GPUs como o Porto Maravilha e as OUCs paulistanas, e, além disso, todas os demais atributos (política urbana, grande aporte financeiro, arranjos inovadores, efeitos territoriais de requalificação urbana, presença de influência internacional de ideais e arquitetura icônica) só são possíveis por causa do elemento atrativos econômicos e/ou oportunidades externas, no caso a realização da Copa.

Desse modo, levando em consideração o projeto da Via Costeira, construído entre os anos de 1970 e 1980 com grande aporte financeiro do Governo do Estado e motivado pelo crescimento do turismo, entendido aqui como o primeiro GPU natalense, é possível afirmar que a governança dos GPUs em Natal dependem muito mais de oportunidades externas do que de atrativos econômicos. Nesse sentido, afirmamos que isso está atrelado também ao porte da cidade e que a atividade turística constitui, por parte do poder público local, uma forte justificativa para tentativa de investimentos em empreendimentos.

No que se refere ao Arena do Morro, observamos que existem claras distinções entre os projetos, mas que especialmente o fato do Arena do Morro não ser acolhido como política urbana institucionalizada corrobora para que o equipamento não seja considerado um GPU para os moldes da cidade do Natal, já que, assim como o Arena

das Dunas, os dois projetos compartilham o mesmo contexto temporal, apesar de não se constituir como um GPU e sim como um projeto urbano comunitário, analisamos que o equipamento é só mais um estrutura de governança comunitária estabelecida pelo CSPNSC no bairro de Mãe Luíza.

Questiona-se aqui, se mesmo sem fortes efeitos territoriais de requalificação urbana, mas se institucionalizado como política, se o Arena do Morro seria explorado como um GPU, já que esse é um pleito do CSPNSC? Para isso, dependeria de uma padrão de governança motivado por oportunidades externas mesmo no GPU mais recente implantado na cidade, o Arena das Dunas, não tendo preponderância da veia empreendedorista? Mas no que pese nossa análise, é importante lembrar também da localização onde os dois equipamentos estão instalados, sendo um numa área nodal da cidade, valorizada pelas classes média e alta, enquanto o outro está num bairro popular de origem informal de intermitente disputa por parte do mercado imobiliário.

Apresentado os resultados obtidos a partir da luz teórica adotada, analisamos que o modelo da governança colaborativa nos moldes de Ansell e Gash (2007) contribuiu positivamente para pesquisa, visto que apesar dos equipamentos estudados não serem casos perfeitos do constructo proposto pelos autores, que partem de um modelo ideal, iluminou as características da governança dos projetos aqui examinados a partir das suas falhas.

No que se refere à categoria GPUs, destacamos que a concepção de Saruê (2015), aqui adotada, também contribuiu ao trabalho principalmente por ser uma proposta aplicada a uma intervenção com fortíssimos efeitos no tecido urbano de uma metrópole brasileira – Porto Maravilha, Rio de Janeiro. A concepção da autora nos fez perceber as diferenças de implementar um GPU numa metrópole e numa cidade média com sua região metropolitana ainda em formação (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015). Essas contribuições dizem respeito, sobretudo, aos motivos que levam Natal a buscar implantar um GPU e como o padrão de governança para o nosso caso, o Arena das Dunas, tende a ser adaptado a não contar com flexibilização de legislação urbanística e a ter arranjos inovadores onde o poder concedente arca com quase todas as responsabilidades por causa da falta de demanda desse tipo de equipamento na cidade. Para o caso do Arena do Morro, contribui também para verificar quão distante ou

próximo está esse projeto urbano de um GPU e se as características que lhe faltam na sua governança são de fato requeridas.

Com isso, a principal contribuição desse trabalho é de ordem empírica e consiste em apresentar em conjunto às características do padrão de governança de dois projetos urbanos natalenses, construídos num mesmo recorte temporal, mas com contextos divergentes, que estão estruturados e buscam ter seus efeitos em diferentes escalas para cidade. O trabalho contribui também para entender em profundidade o padrão de governança e as divergências de dois equipamentos construídos em Natal que estão alinhados a diferentes projetos de sociedade: um neoliberal e outro democrático-participativo.

Pressupondo que uma pesquisa como a que aqui se apresentou não tem o objetivo e também não consegue esgotar os estudos de um determinado fenômeno e/ou problemática, apontamos com base na nossa operacionalização deste trabalho que outros estudos devem ser realizados em outras realidades empíricas, com outras abordagens ou ainda realizando análises comparativas. Com esse propósito, apresentamos alguns achados para fomentar a agenda de pesquisa sobre governança de GPUs:

- a) Expandir pelo olhar do campo das Políticas Públicas os estudos sobre GPUs brasileiros;
- b) Aprofundar as características brasileiras do GPUs;
- c) Investigar em amplitude as divergências e semelhanças da governança de GPUs em metrópoles brasileiras estabelecidas pela REGIC e as cidades regionais A, B e C, compreendidas aqui como cidades médias;
- d) Compreender as semelhanças e diferenças entre a governança de GPUs implementados nas outras duas cidades médias que também foram sub-sedes da Copa do Mundo FIFA 2014, Cuiabá e Manaus;

Por fim, as propostas de pesquisa aqui levantadas, sobretudo, de estudos empíricos, precisam de melhor elaboração do ponto de vista metodológico e de abordagem, mas indicam que nenhuma pesquisa consegue esgotar as possibilidades de olhares e análises sobre um fenômeno.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. Texto para Discussão (TD) 2231. IPEA, 2016.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de Natal e Maceió. 2006. 210 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional; Cultura e Representações) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

_____ et al. ST 9 A Primavera de Junho na Cidade do Sol: os movimentos sociais urbanos em Natal/RN. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

ALTSHULER, Alan A.; LUBEROFF, David E. **Mega-projects: The changing politics of urban public investment**. Brookings Institution Press, 2004.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

_____. Collaborative governance. In: **The Oxford handbook of governance**. 2012.

ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, v. 1, p. 11-74, 2000.

ARAÚJO, R. RN já gastou R\$ 22 milhões só em consultorias e projetos, 2009. Disponível em <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/rn-ja-gastou-r-22-milhoes-so-em-consultorias-e-projetos/188391>. Acessado em 16 de agosto de 2021.

ASCHER, F. (2010). Os novos princípios do urbanismo. São Paulo, Romano Guerra.

AVRITZER, Leonardo. O estatuto da cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 91, p. 6, 2011.

_____. Os Impasses da Democracia no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. v. 1. 153p .

AZAMBUJA, Gleice Virgínia Medeiros de. Conjuntos habitacionais: uma crise de identidade. 1982. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1982.

- BARDIN, Lawrence. Análise de conteúdo. **Lisboa: edições**, v. 70, p. 225, 1977.
- BONDUKI, Nabil. Política urbana e a reforma no Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI. *Simetria*, v. 3, p. 41-52, 2017.
- BETTO, Frei. O que é Comunidade Eclesial de Base. 1985.
- BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P.; DUARTE, Marise Costa de Souza . Tempo de participação social na preparação da Copa do Mundo do 2014: relato da experiência do Comitê Popular em Natal/RN .. In: Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva. (Org.). *Metropolização e Megaeventos impactos da Copa do Mundo 2014 em Natal-RN*. 1ed.Natal: EDUFRN, 2015, v. 1, p. 143-179.
- BRASIL. Brasil Profissionalizado. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/brasil-profissionalizado>. Acessado em 16 de agosto de 2021.
- BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. *Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro*. 2005.
- CAMARA, R. L. M.; COCHAND, A. . Turismo e Copa do Mundo 2014: novos ventos ou mais do mesmo?. In: Alexsandro Ferreira C. Silva. (Org.). *Metropolização e Megaeventos impactos da Copa do Mundo 2014 em Natal-RN*. 1ed.Natal/ RN: EDUFRN, 2015, v. 1, p. 51-70.
- CAMARGO, Brigido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.
- CARMO JÚNIOR, João do. A forma do privilégio: renda, acessibilidade e densidade em Natal/RN. 2014, 360 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- CASTELLS, M; BORJA, J. Como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 45, julho. a, v. 166, p. 152, 1996.
- CELLARD, André et al. A análise documental. **POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, v. 295, p. 2010-2013,
- CLEMENTINO, M. L. M.. Rio Grande do Norte: novas dinâmicas mesmas cidades. In: Maria Flora Gonçalves; Carlos Antonio Brandão; Antonio Carlos Galvão. (Org.). *Regiões e cidades: cidades nas regiões*. São Paulo: ANPUR, 2003.

_____. Economia e Urbanização: o Rio Grande do Norte nos Anos 70 (no prelo). Natal: EDUFRN, 2009

_____; FERREIRA, A. L. A. (Org.) . Natal: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2015. v. 100. 429p .

CIRÍACO, I. As muitas faces de Natal. 2011. **Tribuna do Norte**. Disponível em <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/copa-2014-as-muitas-faces-de-natal/184963>. Acessado em 18 de agosto de 2020.

CIRIACO et al. Série Diagnósticos potiguaros OBVIUM - Condutas Violentas Letais Intencionais CVLIs. **Revista do Observatório da Violência do RN, Natal, Ed. Especial** Nº 15, 64f, 2020.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. Relatório de Auditoria, 2020. Disponível em <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/control/DOC/DOC00000000266249.PDF>. Acessado em 17 de agosto de 2021.

CORTES, Soraya M. Vargas. Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados. **Cadernos de Sociologia, Porto Alegre**, v. 9, n. 1, p. 11-47, 1998.

DINIZ, Eli. Globalização, governança e reforma do Estado. **Textos para Discussão** DIOGENES, Beatriz Helena Nogueira; FARIAS FILHO, J. A. . Megaeventos como legitimação de projetos urbanos. **In: PAIVA, Ricardo A.. (Org.). Megaeventos e intervenções urbanas: notas sobre legados e impactos na cidade**. 1ªed.Barueri - SP: Manole, 2017, v. 1, p. 191-200.

DUARTE, Marise Costa de Souza. Espaços especiais em Natal (moradia e meio ambiente): um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea. 2010, **Letra Capital**.

DRUCK, Graça. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. **Trabalho, educação e saúde**, v. 14, p. 15-43, 2016.

EASTAWAY, Montserrat Pareja; SOLSONA, Montse Simó. Dinámicas en el entorno construido: renovación, gentrificación y turismo. El caso de la Barceloneta. 2014.

ELKIN, Stephen L. Twentieth century urban regimes. **Journal of urban affairs**, v. 7, n. 2, p. 11-28, 1985.

FAINSTEN, Norman; FAINSTEIN, Susan. Urban regimes and black citizens: the economic and social impacts of black political incorporation in US cities. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 20, n. 1, p. 22-37, 1996.

FALA MÃE LUÍZA. Ginásio Poliesportivo - Pedra Fundamental e PPP (Projeto Político Pedagógico), 2012. Disponível em <http://jornalfalamaeluiza.blogspot.com/2012/11/ginasio-poliesportivo-pedra-fundamental.html> %20http://jornalfalamaeluiza.blogspot.com/2013/04/secretaria-de-educacao-betania-ramalho_4.html. Acessado em 16 de Agosto de 2021.

FERNANDES, Maria Aparecida da Silva. Da resistência à ação política, a educação pelo consenso: a ação educativa de Pe. Sabino em Mãe Luiza Natal/RN. 2011. 160 f. **Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte**, Natal, 2011.

FRANÇA, B.L.P.O. Da teoria urbana ao regime urbano. **Revista Científica Foz**, v. 2, n. 2, p. 32-32, 2019.

GARCIA, E. A. O início do bairro Lagoa Nova e o embrião para a maior rede de TV do RN, 2018. Papo Cultura. Disponível em <https://papocultura.com.br/bairro-lagoa-nova/>. Acessado em 16 de agosto de 2021

GLOBO ESPORTE. Natal tem projeto arrojado de arena para ser sede da Copa do Mundo de 2014, 2009. Disponível em http://globoesporte.globo.com/Esportes/Noticias/Times/Selecao_Brasileira/0,,MUL973818-15071,00-NATAL+TEM+PROJETO+ARROJADO+DE+ARENA+PARA+SER+SEDE+DA+COPA+DO+MUNDO+DE.html. Acessado em 16 de agosto de 2021.

GOHN, Maria da Gloria. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. 2a. ed. São Paulo: **Edições Loyola**, 2009. v. 1500. 166p

GOHN, Maria da Gloria. 2019. Ciclos de protestos no Brasil: 1970-2019 o Protests cycles in Brazil: 1970-2019 o Ciclos de protesta en Brasil: 1970-2019. **Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Política y Acción Pública**, 6(1): 93-119.

GOMES, Cícero Wildemberg Matias. Agentes, agenda e território à luz dos regimes urbanos: expansão do porto de Natal e reassentamento da comunidade do Maruim. 2019. 112f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO RN. Esporte no Morro (No prelo).

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Governos locais: uma leitura introdutória. **Brasília: ENAP**, 2019.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Edições Loyola, 1992.

_____. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. **A produção capitalista do espaço**, p. 165-190, 2005.

HOLLANDA, Marcelo. Goleada da especulação imobiliária, 2011. Disponível em <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/goleada-da-especulacao-imobiliaria/171423>.

Acessado em 16 de agosto de 2021.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Martins Fontes, 2000.

HOYLER, T.; REQUENA, C.. (2015). Quem governa quando o Estado não governa. Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. Entrevista concedida a Telma Hoyler e Carolina Requena. **Revista Novos Estudos Cebrap**, (102).

KELLAS, H. Governança colaborativa para uma Metro Vancouver sustentável e com qualidade de vida. **KLINK, J. Governança das metrópoles. Conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo. Anablume, 2010.

_____. **Inclusão, colaboração e governança urbana: experiências brasileiras e canadenses**. University of British Columbia, 2010.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012.

LAURIA, Mickey (Ed.). **Reconstructing urban regime theory**. Sage, 1997.

LIMA, Huda Andrade Silva de. Incorporando a metrópole funcional: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, período de 2011 a 2016. 2018. 265f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

LIMA JR, Pedro de Novais. **Uma estratégia chamada “planejamento estratégico**. 2003. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), UFRJ. Rio de Janeiro.

LOPES JUNIOR, Edmilson. A construção social da cidade do prazer: urbanização turística, cultura e meio ambiente em Natal (RN). 1997. 164f. **Tese (doutorado)** -

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,
Campinas, SP. Disponível em:
<<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279816>>. Acesso em: 23 jul.
2018.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Associativismo e democracia: um estudo em Florianópolis.** Editora UFSC, 2016.

LUNGO, Mario. Grandes proyectos urbanos: una visión general. **Grandes proyectos urbanos**, p. 15-44, 2004.

LUZARDO, L.C. F. Parcerias Público-Privadas, novos arranjos institucionais e Governança: a PPP Arena das Dunas no contexto metropolitano de Natal-rn. 87 f. **Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas)** - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

_____. Governança, políticas públicas e participação social: a experiência de projetos urbanos no contexto da Copa FIFA Brasil 2015. 127f. **Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais)** - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

_____. Parceria Público-Privada no estádio Arena das Dunas em Natal-RN. In: Alessandro Ferreira Cardoso da Silva (org.). (Org.). **METROPOLIZAÇÃO E MEGAEVENTOS: impactos da Copa do Mundo 2014 em Natal-RN.** 1ed.Natal: EDUFRN, 2015, v. 1, p. 1-182.

NASCIMENTO, Bruno Pereira. Gentrificação na Zona Portuária do Rio de Janeiro: Deslocamentos Habitacionais e Hiper Precificação da Terra Urbana. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 1, n. 41, p. 45-64, 2019.

NASCIMENTO, Rodrigo Costa do. Quanto custa à cidade um megaevento esportivo?: configuração espacial, obras da copa de 2014 e efeitos na precificação imobiliária na região metropolitana de Natal/Brasil. 2019. 382f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

NETTO, Vinicius M.; VARGAS, Julio Celso; SABOYA, Renato T. de. (Buscando) Os efeitos sociais da morfologia arquitetônica. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n. 2, p. 261-282, 2012.

NOBRE, Eduardo AC. Intervenções urbanas em Salvador: turismo e “gentrificação” no processo de renovação urbana do Pelourinho. **X ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Anais. Belo Horizonte, Anpur**, 2003.

NOBRE, Paulo José Lisboa. Jardins “Severinos”: os projetos de Burle Marx para Natal. **Anais do 3º Seminário Docomomo Norte-Nordeste, MORTE E VIDA SEVERINAS: Das ressurreições e conservações (im) possíveis do patrimônio moderno no Norte e Nordeste do Brasil. João Pessoa**, 2010.

MACEDO, Thyago. Mãe Luíza pode ser o primeiro bairro de Natal a ter polícia pacificadora, 2010. Disponível em: <https://nominuto.com/noticias/policia/mae-luiza-pode-ser-o-primeiro-bairro-de-natal-a-ter-policia-pacificadora/65732/>. Acessado em 16 de agosto de 2021.

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011. 219p.

MARQUES, Eduardo. Governo, atores políticos e governança nas políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisas futuras. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

_____. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos**, n. 105, p. 15, 2016.

_____. **As políticas do urbano em São Paulo**. SciELO-Editora UNESP, 2018.

_____. Transformações, avanços e impasses nas políticas urbanas brasileiras recentes. In: Arretche, Marta; Marques, Eduardo e Faria, Carlos. (Org.). **As políticas da política Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. 1ed. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2019, v. 1, p. 245-268.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal. 1ed. Natal: EDUFRN, 2018, p. 384.

MELO, E. A. O. “Copa das Manifestações” e os processos de governança urbana no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, O.A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, LC de Q.(orgs). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo**, p. 131-164, 2014.

MILLS, Charles W. A elite do poder: militar, econômica e política. **Wright Mills: sociologia. São Paulo: Ática**, p. 62-80, 1985.

MCGEE, T. Construindo uma governança urbana colaborativa para as regiões metropolitanas no Brasil e no Canadá. **Inclusão, colaboração e governança urbana. Belo Horizonte: PUC Minas**, 2010.

MOSSBERGER, Karen; STOKER, Gerry. The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualization. **Urban affairs review**, v. 36, n. 6, p. 810-835, 2001.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – NÚCLEO NATAL. Projeto Caracterização dos Regimes Urbanos nas Metrôpoles Brasileiras, Relatório parcial, 2018, no prelo.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Correia do Nascimento de. Política Urbana e Participação Social: efetividade deliberativa do Conselho da Cidade do Natal. 2018. 65 p. **Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Departamento de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

OLIVEIRA, E.F. ; MORAES, Demóstenes Andrade de ; MIRANDA, L. I. B. . AS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS DAS ZEIS NAS METRÓPOLES E CAPITAIS REGIONAIS BRASILEIRAS. **In: XVIII Encontro nacional da ANPUR, 2019, Natal. XVIII Encontro ANPUR ANAIS 2019**. Natal: UFRN, 2019.

PARDO, Laura Paes Barretto et al. Espaços comunitários em territórios vulneráveis: uma análise sobre processos e realizações. 2019.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de administração de empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PONTES, Bárbara Maia Lima Madeira. Políticas que se difundem, ideias que se propagam: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso do RN Sustentável/Governo Cidadão. 2018. 106f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. editora FGV, 2015.

PREFEITURA DO NATAL. Plano Diretor de Natal, 2007. Disponível em https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/24_Plano_Diretor.pdf. Acessado em 16 de agosto de 2021.

PREFEITURA DO NATAL. Presidente da Ameropa Suíça tem audiência com a prefeita, 2007. Disponível em <https://www.natal.rn.gov.br/noticia/ntc-5662.html>. . Acessado em 16 de agosto de 2021.

RAMOS, Débora. Fernando Fernandes anuncia detalhes do projeto para a Copa 2014, 2011. Disponível em <https://nominuto.com/noticias/cidades/fernando-fernandes-anuncia-detalhes-do-projeto-para-a-copa-2014/45632/>. Acessado em 16 de agosto de 2021.

RAGIN, Charles C.; AMOROSO, Lisa M. **Constructing social research: The unity and diversity of method**. Pine Forge Press, 2011.

RAGIN, Charles C. **The comparative method**. University of California Press, 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. **Os Impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**, v. 20, p. 41, 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira. Texto de Discussão 012, Observatório das Metrôpoles, 2020.

RHEINGANTZ, Paulo Afonso et al . Arena do Morro e Museu do Amanhã: dois lugares em ação. **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba , v. 9, n. 3, p. 387-400, Dec. 2017 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000300387&lng=en&nrm=iso>. access on 03 Feb. 2021. Epub July 24, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.009.003.ao02>.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas. **Brasília: MARE/ENAP**, p. 20, 1996.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. *REVISTA E-METROPOLIS*, v. 39, p. 13-25, 2019.

SARUÊ, Betina. Grandes projetos urbanos e a governança das cidades: o caso do Porto Maravilha. **São Paulo: DCP/USP: dissertação de mestrado**, 2015.

_____ ; PAGIN, S. . Política de renovação urbana: conflitos, instrumentos e gradualismo. In: Eduardo Marques. (Org.). *As Políticas do Urbano em São Paulo*. 1ed.São Paulo: Unesp, 2018, v. , p. 313-343.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

SILVA, Eugênio Ribeiro. O Planejamento estratégico sem plano: ícones urbanos e dinâmica imobiliária em Natal. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em Cidades e dinâmica urbana; Estado e políticas públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

SILVA, Luiz Felipe de Oliveira. Mobilidade urbana e projetos estruturantes na região metropolitana de Natal: desafios recentes a uma metrópole em transformação. 2016. 155f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. O litoral e a metrópole dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na região metropolitana de Natal-RN. 2010.

_____. Coalizões urbanas no país do Futebol: relações entre o megaevento Copa do Mundo 2014 e o mercado imobiliário. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 16, n. 2, p. 13-26, 2014.

_____ ; CLEMENTINO, M. L. M. ; LUZARDO, L. C. F. ; LIMA, H. A. S. ; ALBUQUERQUE, P. A. F. ; COCHAND, A. ; CAMARA, R. L. M. ; PONTES, M. A. . Metropolização e Megaeventos: impactos da Copa do Mundo 2014 em Natal-RN. In: Orlando Alves dos Santos Junior; Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Christopher Gaffney. (Org.). *Brasil: Os Impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1ed.Rio de Janeiro: E-papers, 2015, v. 1, p. 345-366.

_____ ; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis. **Cadernos Metrópole**, v. 20, n. 43, p. 841-864, 2018.

SINGER, André. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. Editora Companhia das Letras, 2012.

_____. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). Editora Companhia das Letras, 2018.

SMOLKA, Martim. Presentación. In: LUNGO, Mario (compilador). **Grandes proyectos urbanos**. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2004, pp. 11-14

SOMEKH, N. e CAMPOS Neto, C. M. (2005). Desenvolvimento local e projetos urbanos. **Arquitextos**, São Paulo, 05.059, Vitruvius. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/470>. Acesso em: 11/Nov/2020

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International social science journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

TRIBUNA DO NORTE. Comitê de Natal assegura que Arena será 100% privada, 2009a. Disponível em <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/comite-de-natal-assegura-que-arena-sera-100-privada/121523>. Acessado em 16 de agosto de 2021.

TRIBUNA DO NORTE. Câmara discute projeto Arena das Dunas, 2009b. Disponível em <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/camara-discute-projeto-arena-das-dunas/122189>. Acessado em 16 de agosto de 2021.

TRIBUNA DO NORTE. MP pede suspensão do projeto da Copa, 2009c. Disponível em <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/mp-pede-suspensao-do-projeto-da-copa/126440>. Acessado em 16 de agosto de 2021.

TRIBUNA DO NORTE. Arena das Dunas será construída através de uma “PPP”, 2009d. Disponível em <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/arena-das-dunas-sera-construida-atraves-de-uma-ppp/132500>. Acessado em 16 de agosto de 2021.

TRIBUNA DO NORTE. Comitê de Natal afirma que Arena será 100% privada, 2009e. Disponível em <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/comite-de-natal-afirma-que-arena-sera-100-privada/121511>. Acessado em 16 de agosto de 2021.

TRIBUNA DO NORTE. CMN aprova doação de terreno para construção de Arena das Dunas, 2010. Disponível em <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/cmn-aprova-doacao-de-terreno-para-construcao-de-arena-das-dunas/153674>. Acessado em 16 de agosto de 2021.

VALENÇA, Márcio Maraes. **Arquitetura de grife na cidade contemporânea: Tudo igual, mas diferente**. Mauad Editora Ltda, 2016.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, v. 3, p. 75-103, 2000.

_____; OLIVEIRA, Fabrício Leal de; LIMA JR., Pedro. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. **Grandes Projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital**, p. 11-23, 2012.

VIEIRA, N. M. ; DANTAS, George A. F. ; NASCIMENTO, J. C. . Das Dunas ao Morro: relações entre arquitetura e cidade em projetos contemporâneos de equipamentos esportivos (Natal-RN). In: **Arquiteturas do Mar da Terra e do Ar: arquitetura e urbanismo na geografia e na cultura. As ordens do território**, 2014, Lisboa. **Arquiteturas do Mar da Terra e do Ar: arquitetura e urbanismo na geografia e na cultura. As ordens do território**. Lisboa: Academia de Escolas de Arquitetura e Urbanismo de Língua Portuguesa, 2014. v. II. p. 117-125.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, 2014.

WORLD BANK. **Relatório de desenvolvimento mundial**. Washington: 1991.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas com os atores envolvidos nos projetos

Bloco A: Perfil do entrevistado

1. Fale um pouco da sua trajetória pessoal e profissional.
2. Fale do seu envolvimento no projeto da ... (Arena das Dunas ou Arena do Morro)?

Bloco B: Governança Colaborativa entre os atores

1. Em que momento do Projeto o senhor(a) iniciou sua participação e até qual momento acompanhou?
2. Na etapa inicial o senhor(a) encontrou desafios? quais? e na condução do projeto/obra quais principais desafios foram surgindo? Sempre houve colaboração entre os participantes da iniciativa ou o senhor pode apontar conflitos ou diferenças?
3. Qual era seu objetivo ou da sua instituição em participar do projeto? O que o senhor(a) mais aprendeu no contato com os outros parceiros do projeto?
4. É possível identificar alguma, ou mais de uma, liderança no Projeto? Quais eram as funções da liderança?
5. Como foi a relação com o poder público? E com os setores privados (escritórios, empreiteiras)?
6. Como via a participação da sociedade no início e durante a implementação da obra?
7. Como viu as parcerias formadas com o setor privado? Com o setor Público?
8. Acha que o Plano Diretor ajudou ou atrapalhou? Esse tema foi discutido com os parceiros do projeto?
9. Consegue listar 5 parceiros importantes na condução do Projeto?
10. Como você enxerga o processo de tomadas de decisão em torno do projeto da Arena das Dunas, no geral? O seu funcionamento hoje é condizente com aquilo que vocês pensavam?
11. Por último, quais materiais documentais você recomenda que eu pesquise?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com os gestores dos equipamentos

Bloco A: Perfil do entrevistado

3. Fale um pouco da sua trajetória profissional
4. Como você se envolveu no (Arena das Dunas ou Arena do Morro)?
5. Como você se tornou Diretor do equipamento?

Bloco B: Gestores dos equipamentos

1. Quando o (Arena das Dunas ou Arena do Morro) passou a funcionar existia um Plano de Gestão elaborado pelos atores que construíram o equipamento?
2. Qual é a estrutura administrativa de gestão do equipamento?
3. Quais atores estão envolvidos nas atividades (Gestão, manutenção e comerciais) do (Arena das Dunas ou Arena do Morro)?
4. Quais são as fontes dos recursos para a gestão do equipamento?
5. Quais são os tipos de atividades realizadas no.... (Arena das Dunas ou Arena do Morro)? Como é elaborada a agenda dessas atividades?
6. Na sua concepção, o atual funcionamento do (Arena das Dunas ou Arena do Morro), é condizente com aquilo que foi preconizado no projeto inicial de implementação do equipamento?

