

A COPA DO MUNDO NO BRASIL: QUAL LEGADO ESTAMOS CONSTRUINDO?

Ana Maria Filgueira Ramalho, arquiteta e urbanista, mestre e doutora em desenvolvimento urbano, professora da Faculdade Damas, coordenadora da pesquisa local “Metropolização e Megaeventos: Impactos da Copa de 2014” - Observatório das Metrópoles/UFPE, bolsista CNPq. Email: ana.mramalho@yahoo.com.br

RESUMO

Este artigo tem como objetivo fazer uma reflexão acerca do legado que o megaevento esportivo - Copa de 2014, está proporcionando para a cidade sede do Recife e Região Metropolitana, decorrente dos projetos necessários à instalação desse megaevento. Para receber a Copa em Recife, um conjunto de intervenções urbanas está sendo construído, entre os principais destacam-se: a arena esportiva, elemento âncora de uma cidade planejada - a Cidade da Copa, projetos de mobilidade urbana, e de infraestrutura turística. A construção desses empreendimentos em curto espaço de tempo é considerado o maior e o principal legado que a Copa proporcionará para a cidade sede. Em função dessas obras, o direito à cidade, adquiridos ao longo dos anos e formalmente constituídos nas legislações brasileiras relativas à política urbana está sendo violado, à medida que as legislações urbanísticas são flexibilizadas ou desconsideradas, populações pobres estão passando por processos de remoções e os canais de participação, de controle social e de transparência da gestão pública estão sendo desrespeitados. Conclui-se que, se em busca de um legado físico, direitos e garantias constitucionais estão sendo violados, não existe legado.

Palavras chaves: megaeventos esportivos, legado, participação social, gestão e governança democrática.

ABSTRACT

This article aims to analyze the impacts the 2014 soccer World Cup will have upon one of its hosts, Recife and its metropolitan region, and the necessary projects needed to host it. In order to host the World Cup in Recife, a series of urban improvements have been made including a Sport Arena, the World Cup city, which is an essential element of a planned city, a project of urban mobility and touristic infrastructure. In a short period of time, these construction projects are considered the largest and main remnants the World Cup will leave the host city. Instituted over the years and formally constituted in Brazilian laws, urban policy has been violated regarding the right to have access to the city, since these urban policy laws have been relaxed or neglected, the poor population has been removed and the popular participation channels, social control and transparency in public administration have been ignored. In conclusion, when one is searching for physical legacy, rights and constitutional guarantees are violated there ceases to be any legacy.

Keywords: mega sport events, legacy, social participation, social participation and democratic governance.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo fazer uma reflexão acerca do legado que a Copa do Mundo de 2014 está propiciando para a cidade do Recife e sua Região Metropolitana, uma vez que, a principal justificativa defendida para se trazer um megaevento para o Brasil é o legado que o mesmo deixará para as cidades que o sediam. Os preparativos para a Copa do Mundo na Região Metropolitana do Recife, envolvem desde projetos de mobilidade urbana a programas de ampliação da rede hoteleira, coordenados prioritariamente pelo Governo Estadual e pela Prefeitura de Recife, através de parcerias com empresas privadas. Argumenta-se que esses programas e projetos são os grandes benefícios que a Copa do Mundo de 2014 deixará para a cidade. Apesar dos altos custos para viabilizar os empreendimentos anunciados como necessários para a Copa, essa justificativa decorre do fato que, se não fosse a Copa, esses projetos não estariam na pauta da agenda pública para serem implementados em tão curto espaço de tempo. Ou seja, argumenta-se que é em função da Copa que as cidades brasileiras, como Recife, estão tendo a oportunidade de receber tais empreendimentos, em um tempo exíguo. Sendo assim, o que parece é que ao se tratar de legado, a principal ideia diz respeito às obras físicas em locais estratégicos da cidade e aos projetos cujo foco é divulgar a imagem da cidade e vendê-la para um público solvável, podendo dessa forma, promover ganhos financeiros para alguns setores específicos. No entanto, se faz necessário realizar outras avaliações de modo que seja possível identificar reais benefícios para o conjunto da população da cidade, na medida em que é mensurado se os projetos e planos propostos têm contribuído efetivamente para o desenvolvimento social, para a consolidação dos direitos fundamentais, para a ampliação dos espaços de gestão democrática, para a transparência e controle das políticas públicas, entre outros benefícios, que garantam a consolidação da democracia no Brasil e de processos de governança urbana, que ainda se encontram em consolidação na sociedade brasileira. Sendo assim, entende-se que esse é o principal legado que qualquer conjunto de políticas públicas implantadas deve propiciar: a ampliação e consolidação dos direitos adquiridos pelos cidadãos ao longo do tempo. Para a elaboração deste artigo foi realizada uma análise a partir dos resultados parciais da pesquisa em curso “Metropolização e megaeventos: os impactos da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016”, desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles¹.

1. As intervenções urbanísticas para a Copa de 2014 no Recife e Região Metropolitana

Após o Brasil ser confirmado como país sede da Copa do Mundo de 2014, várias cidades brasileiras participaram de uma disputa nacional, para serem eleitas cidades-sedes da Copa. Para tanto, as gestões públicas estaduais e/ou municipais prepararam propostas com intervenções de melhorias urbanas tornando-as aptas, de acordo com os padrões internacionais, em sediar um megaevento esportivo, a qual contou, inicialmente, com a

¹ O Observatório das Metrôpoles é constituído por um grupo de 160 pesquisadores de instituições acadêmicas (programas de pós-graduação), instituições governamentais (fundações estaduais e prefeituras) e não-governamentais, sob a coordenação geral do IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O Observatório Pernambuco, integra a Rede Nacional Observatório das Metrôpoles, em regime de cooperação com os Programas de Pós-graduação em Geografia e em Desenvolvimento Urbano, da Universidade Federal de Pernambuco e a ONG FASE-PE, e está desenvolvendo a pesquisa “Metropolização e Megaeventos: os impactos da Copa de 2014”, em Recife.

adesão da população. Entre outras intervenções, fazia parte do conjunto de propostas, a construção e/ou modernização de arenas esportivas de acordo os padrões da Federação Internacional de Futebol Associados – FIFA, infraestrutura viária, rede hoteleira, aeroportos e portos com capacidade e condições para receber o turista internacional, além de outros equipamentos turísticos.

No caso do Recife, uma das 12 cidades brasileiras eleitas sedes da Copa, foi proposto um conjunto de ações que transcendem os limites municipais, ou seja, foram previstos um conjunto de obras que se espalham pela região metropolitana, os quais são justificados por constituírem-se em oportunidade única de promover o desenvolvimento da cidade e da região. Embora que, as principais demandas urbanas e metropolitanas como: habitação, saneamento básico, abastecimento de água, transporte público, entre outros problemas, não estejam sendo enfrentadas nesse contexto.

O conjunto de intervenções urbanas para sediar a Copa na Região Metropolitana do Recife – RMR podem ser descritas considerando os principais eixos de intervenção: Construção da arena multiuso e do entorno – “Cidade da Copa”, projetos de mobilidade urbana/metropolitana e ações de infraestrutura turística, conforme serão melhor detalhadas.

Para sediar uma Copa do Mundo, o principal equipamento necessário à realização do evento é o estádio esportivo. Em função da implantação desse empreendimento, a primeira ação dos gestores públicos, foi então a definição do local dos jogos. Diferente de outras capitais, em Recife, nenhum dos estádios de futebol existentes, mantém condições arquitetônicas e urbanas condizentes com as exigências postas pela FIFA, optando-se dessa forma, na construção de um novo estádio de futebol, o qual foi denominado por Arena Pernambuco.

A arena é o elemento âncora de um bairro planejado e que também está sendo construído em função da Copa, o qual foi denominado de “Cidade da Copa”, evidenciando uma estratégia de marketing urbano. Essa nova “cidade” localiza-se no território do município de São Lourenço da Mata, no centro da Região Metropolitana Oeste, fazendo limites com os municípios de Recife, Camaragibe e Jaboatão dos Guararapes (Figura 1), os quais também exerce uma influencia direta, e se constitui como uma nova centralidade urbana metropolitana e que promoverá padrões socioespaciais distintos dos existentes no município de São Lourenço da Mata, historicamente de população pobre.



Figura 1. Mapa com a localização da Cidade da Copa na Região Metropolitana do Recife.
Fonte: Governo do Estado de Pernambuco, 2011.

A escolha da construção da Cidade da Copa em São Lourenço da Mata foi justificada pelos seguintes aspectos: primeiro, e talvez o fato mais relevante, do terreno ser de propriedade do Governo do Estado. A gestão estadual desde o início buscou o formato de Parceria Público-Privada - PPP para este empreendimento, e dessa forma viabilizou a contrapartida necessária a PPP. Em segundo, justificou-se pelo fato desta área possuir um menor número de ocupações irregulares. E, por último, por considerar estudos realizados anteriormente pelo próprio governo os quais indicam que desde a década de 1970 e 1980, há uma concepção da área como um segundo centro de desenvolvimento da RMR, em função da baixa densidade populacional e de boas condições do sistema viário. Levou-se, ainda em consideração que, comparando essa região, com as demais regiões da RMR (norte, centro e sul), que já contam com um dinamismo próprio, a Região Metropolitana Oeste, requer uma atenção especial, devido aos baixos investimentos ao longo das últimas décadas, o que resultou também em um baixo grau de ocupação e de altos indicadores de pobreza (Agência Condepe/FIDEM, 2010). Diante desses argumentos, os governos estadual e municipais corroboram com a ideia de que a Cidade da Copa tornou-se um vetor de ocupação urbana dessa nova região, e consequentemente, da melhorias de seus índices socioeconômicos. Cabe destacar que o município de São Lourenço da Mata ocupa a 10ª posição quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, entre os 14 municípios da RMR. E tem o 12º menor Produto Interno Bruto – PIB, da RMR (Agência Condepe/FIDEM, 2010).

O terreno onde está sendo construída a Cidade da Copa, com uma área de 247 ha, pertencera ao Governo do Estado de Pernambuco. De acordo com o Plano Diretor do município era uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS 2, o qual continha 330 famílias residentes, as quais foram indenizadas com valores respectivos as benfeitorias dos imóveis. A área também apresenta condições ambientais importantes para o município, localiza-se às margens do Rio Capibaribe e é cercada por áreas de proteção ambiental.

Em um primeiro momento, foi elaborado um projeto urbanístico pelo Núcleo de Operações Técnicas - NTOU, do Governo do Estado. Mas, após o anúncio de que as

obras da Copa teriam financiamento do Governo Federal, o capital imobiliário se mostrou interessado e a partir de então, foi constituído o Consórcio Arena Pernambuco, junção das empresas Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda e Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A, o qual celebrou parceria com o governo estadual. Nesse novo formato, coube ao Consórcio a autoria do projeto urbanístico dessa nova localidade.

A Cidade da Copa contempla um projeto imobiliário com 9 mil unidades habitacionais, centro de convenções, hotéis, universidade, shopping centers e edifícios de escritórios, além da Arena Multiuso. Esse conjunto de empreendimentos faz com que esse bairro planejado seja anunciado como a primeira “Smarcity da América Latina”. De acordo com os seus idealizadores a smartcity é uma cidade inteligente e autossustentável. Seus futuros moradores não precisarão se deslocar para outras partes da cidade, pois nela terá lugar para: “morar, trabalhar, aprender e se divertir”. Além de contar com uma central de controle que vai monitorar desde a segurança até o fluxo de veículos e o consumo de energia. O projeto foi baseado na experiência de cidade japonesa Minato Mirai, distrito de Yokohama, a primeira smartcity do mundo.



Figura 2. Projeto Cidade da Copa
Fonte: Odebrecht, 2011.

O plano urbanístico do empreendimento foi idealizado pelo escritório americano Aecon e os projetos imobiliários pelo escritório também americano AEG Development. É anunciado que os serviços e controle urbano ficarão sob responsabilidade também do Consórcio Arena Pernambuco, que também já foram responsáveis pela definição dos parâmetros urbanístico do local. Para a viabilidade financeira do contrato o Consórcio constrói a arena e tem o direito de exploração da mesma por 33 anos.

A arena multiuso tem capacidade para 46 mil pessoas e estacionamento para 6 mil veículos. A substituição dos antigos estádios de futebol presentes nas cidades brasileiras, vão se dando pelas arenas multiusos, que além de servirem para locais de jogos, também terão outras funções: espetáculos, shows; além de um programa diversificado com bares e restaurantes. Após o prazo estabelecido, 33 anos, a arena será devolvida para o Governo de Pernambuco, que poderá licitar uma nova empresa para uma nova exploração do uso. Já as demais áreas da Cidade da Copa foi passada de forma definitiva para o Consórcio, o qual é detentor de todos os projetos imobiliários.

Outros projetos também estão sendo executados na RMR devido ao advento da Copa, entre eles, destacam-se: reformas no porto e aeroporto, ampliação da rede hoteleira, central de artesanatos, centros de atendimento ao turista. Além de obras de mobilidade urbana, a saber: os corredores de transportes público norte/sul e leste/oeste, projeto de navegabilidade do rio Capibaribe, terminais integrados de passageiros, estação do metrô. Cabe destacar que, parte das obras de mobilidade estão sendo priorizadas com o objetivo de conectar o Recife à Cidade da Copa, tornando esse empreendimento atrativo e viável para a população solvente. Esses projetos são elaborados pelo governo estadual e espalham-se pelos municípios de Camaragibe, Jaboatão dos Guararapes, além de Recife, sem que para isso, tenha sido pensado um plano metropolitano para a região.

2. A Copa em Recife: De qual legado estamos falando?

Quando as cidades entram em uma disputa para sediar a Copa do Mundo, o principal argumento para justificar a iniciativa é que o megaevento deixa um legado, especificamente, as obras físicas resultantes, por serem nestas que justificam os maiores gastos com os recursos públicos. Porém, defende-se que, o principal legado que um megaevento esportivo poderá deixar para as cidades brasileiras, caracterizadas por ausência de infraestrutura básica e fortes desigualdades socioespaciais; além das obras físicas, é a consolidação do direito à cidade adquiridos ao longo do tempo, e previstos legalmente nos Artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, que trata da política urbana, do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/10, e demais legislações federais, estaduais e municipais.

Nesse sentido, justifica-se essa análise, cujo objetivo é o de avaliar os reais benefícios para o conjunto da população da cidade e região proporcionados pelos projetos da Copa em Recife. E, se os mesmos, tem efetivamente contribuído para a consolidação dos princípios democráticos e da consolidação das políticas urbanas conquistadas nos últimos anos no Brasil, consideradas necessárias para a justiça socioespacial. Para tanto, essa análise se baseou na seguinte argumentação: se em busca de um legado físico, direitos e garantias constitucionais estão sendo violados, não existe legado ou o mesmo é ambíguo, pois só é beneficiada uma parcela da população.

É certo que o conjunto de projetos e obras que estão sendo construídas na cidade em função da Copa poderá contribuir com uma nova centralidade na Região Metropolitana do Recife, além da construção de equipamentos e obras que podem contribuir com a estruturação urbana da RMR. No entanto, direitos vem sendo violados em nome desse legado, os quais são destacados a seguir.

A primeira iniciativa para a viabilização do empreendimento Cidade da Copa no município de São Lourenço da Mata foi à alteração do seu Plano Diretor. Toda a área onde está sendo implantada a Cidade da Copa, conforme já descrito no item anterior, era uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS 2, cujas diretrizes urbanísticas previam a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social nas áreas vazias e a regularização fundiária das ocupações existentes. Para a criação desse novo empreendimento, a área da Cidade da Copa passou a ser classificada como Zona de Urbanização Preferencial, viabilizando a construção de novos padrões arquitetônicos para uma população solvável. Cabe destacar que, essa mudança ocorreu sem que

houvesse conhecimento por parte da população. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade regula o Plano Diretor como o instrumento básico da política urbana, na qual a participação social é um requisito constitucional na sua elaboração, bem como, para a sua alteração.

A viabilização do empreendimento se deu através de uma Operação Urbana Consorciada, instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade, no qual tornar-se possível implementação de um projeto urbano em uma determinada área da cidade, através de parcerias entre proprietários, poder público, moradores, investidores privados, coordenados pela prefeitura. No entanto, para a aplicação desse instrumento o Plano Diretor tem que identificar previamente quais as áreas da cidade com previsão para tal finalidade, de acordo com os objetivos da política urbana nele definidas. Conforme estabelecido no zoneamento da cidade, a previsão da política urbana de São Lourenço da Mata era usar a área do projeto da Cidade da Copa para viabilizar moradias de população de interesse social. Dessa forma, o Plano Diretor do município enquanto instrumento básico da política urbana foi desconsiderado para viabilizar os projetos da Copa.

Projetos e estudos previstos legalmente para empreendimentos desse porte não foram elaborados e nem são de conhecimento público, a saber: o plano urbanístico para a Cidade da Copa, os estudos de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA, e estudos de impacto de vizinhança - EIV. Contraditoriamente, é anunciado pelos empreendedores que os mesmos estão definindo os parâmetros urbanísticos. Ação essa que é uma função pública e deve ser prevista pelo Plano Diretor e com escuta popular. Esses fatos mostram a supremacia do capital imobiliário em substituição ao Poder Público, ou com a coparticipação do Poder Público, em detrimento dos interesses da população local quanto à definição dos rumos da cidade.

No local da Cidade da Copa residiam 330 famílias, que constituíam a comunidade Rivaldo Ferreira, que apesar de não possuírem título de propriedade da terra, tinham o direito de posse adquirido pelo tempo de ocupação, ainda mais por se tratar de terra pública com destinação de interesse social, o que caberia a implantação do instrumento Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia para a regularização fundiária. Essas famílias passaram por processos de remoções através de ações de desapropriação, as quais foram indenizadas apenas pelas benfeitorias e não pela propriedade do terreno. Além de não ser considerada nos valores das indenizações a valorização que a área sofreria decorrente do empreendimento proposto.

Outras desapropriações estão ocorrendo nos municípios vizinhos em função dos projetos de mobilidade urbana (abertura de vias, construção de terminais de passageiros e estação de metrô). Estima-se que aproximadamente mais de 1.000 famílias sejam desapropriadas², que além de perderem os vínculos com o local de origem e os vínculos de vizinhança constituídos ao longo do tempo, não existe nenhum acompanhamento por parte do governo estadual no sentido de saber para onde esses moradores estão indo, nem um auxílio jurídico para facilitar a nova compra desses moradores, como também, não estão sendo elaborados e implementados Planos de Reassentamentos, conforme orientação do Banco Mundial, que recomenda o plano sempre que houver população

² Os dados de famílias removidas foram obtidos a partir de divulgação dos governos estadual e municipal, informações prestadas pelos moradores atingidos, e verificação *in loco* dos imóveis marcados para desapropriação.

atingida em função de obras públicas. Ao contrário, os moradores se queixam da forma como estão ocorrendo às desapropriações, marcadas pela ausência de transparência, além dos baixos valores pagos pelas moradias e do pouco tempo que é dado para a compra de um novo imóvel³.

A política urbana à luz da Constituição de 1988 é de competência dos municípios. Os projetos relacionados à Copa em Recife estão sendo elaborados e gerenciados pelo governo estadual, sem que os mesmos sejam dialogados com os entes municipais, especificamente, o de São Lourenço da Mata e de Camaragibe, quando os projetos impactam diretamente na população desses municípios, que são os mais pobres do oeste metropolitano. Além de que, não existe um planejamento metropolitano para a região, observam-se ações pontuais para viabilizar o empreendimento imobiliário, sem que haja, conforme já tratado, a participação da sociedade, o controle social e a transparência da gestão pública, o que fragiliza dessa forma, os princípios constitucionais de gestão democrática e de processos de gestão e governança metropolitana, princípios tão almejados pelos movimentos de reforma urbana.

3. Considerações Finais

A partir da análise exposta neste artigo, é possível observar a influência que uma Copa do Mundo exerce no território e nos agentes do território, os quais induzem a um desenvolvimento das cidades baseado em grandes obras físicas, que não atendem as principais demandas da população.

Ao contrário, observa-se que, os impactos que as obras da Copa vêm gerando atingem prioritariamente populações mais pobres e mais vulneráveis, o que poderá promover ainda mais, a forte desigualdade socioespacial, marca das cidades brasileiras. E, sobretudo, o direito à cidade, preconizado na Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e demais legislações federais, resultado de processos de mobilização dos movimentos sociais na luta pela reforma urbana, estão sendo violados.

É diante desse contexto, que se faz necessária uma constante avaliação, no sentido de entender qual o legado que as cidades e a sociedade brasileira terão com a Copa do Mundo de 2014. Considerando que o Brasil é o país do futebol, não deverá ser essa paixão que justifique processos de remoções de populações pobres, flexibilização das legislações urbanísticas, ausência de controle social e de transparência pública, impactos ambientais e endividamento público.

Bibliografia consultada

AGÊNCIA CONDEPE/FIDEM. **Diagnóstico para o Desenvolvimento Sustentável Oeste Metropolitano**. Governo do Estado, 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Centro de Informação e Divulgação, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988.

³ A implantação da Via Mangue, a única obra viária da Copa de responsabilidade da Prefeitura do Recife é a única obra que também previu a remoção de famílias para Conjuntos Habitacionais.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257 – **Estatuto da Cidade**, promulgada em 10 de julho de 2001.

RIBEIRO, L.C.Q. e CARDOSO, A., **Reforma Urbana e Gestão Democrática**, Rio de Janeiro:
Revam: IPPUR UFRJ – FASE,2003.

SÃO LOURENÇO DA MATA. **Plano Diretor**, promulgado em 2006.