

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**APOIO E RESISTÊNCIA POPULAR À
REALIZAÇÃO DE MEGAEVENTOS**
ALGUMAS LIÇÕES PARA O BRASIL

Carla Rossi

São Paulo

2013

**APOIO E RESISTÊNCIA POPULAR À REALIZAÇÃO DE
MEGAEVENTOS
ALGUMAS LIÇÕES PARA O BRASIL**

Carla Rossi

Artigo apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

São Paulo

2013

Resumo

Este artigo analisa os principais fatores que influenciam a percepção da população local em relação a megaeventos internacionais, buscando identificar possíveis ações que o Poder Público pode promover para aumentar o apoio e minimizar a resistência à realização desse tipo de evento. Com base no estudo de literatura teórica e empírica sobre o tema, avalia a experiência brasileira na preparação para a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, e busca retirar algumas lições para futuros megaeventos que venham a ocorrer no País, inclusive a Exposição Universal de 2020.

Palavras-chave: megaeventos, percepção do público, apoio/ resistência popular a megaeventos, participação popular.

Abstract

This article analysis the main factors that impact residents perception on international megaevents, in order to identify possible actions governments could promote to buster popular support and minimize the resistance against this type of event. Based on theoretical and empirical literature, it also evaluates the Brazilian experience in its preparation to the 2014 World Cup and the 2016 Olympic Games, and tries to offer some lessons to future megaevents that may take place in the country, including the 2020 Word Expo edition.

Key-words: megaevents, public perception, popular support/ resistance to megaevents, popular participation.

1. Introdução

A preocupação com os impactos e o legado de megaeventos tem crescido significativamente nos últimos meses, à medida que se aproxima o momento de o Brasil sediar os dois maiores eventos esportivos internacionais, a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos. Mais recentemente, protestos contra gastos excessivos e pouco transparentes na organização desses dois eventos emergiram em todo o País. E, com eles, questionamentos não apenas sobre a forma como a organização desses eventos tem sido conduzida, mas mesmo sobre a capacidade de esses eventos gerarem reais benefícios para a população brasileira.

Diante da contemporaneidade e importância do tema, este trabalho se propõe a discutir os fatores que fortalecem ou minam o apoio popular à realização de megaeventos e de que forma as ações dos governantes podem interferir nessa avaliação. Para situar a discussão, inicia-se com uma breve revisão da literatura sobre os impactos de megaeventos internacionais, apontando os principais benefícios e perdas geralmente atribuídos a eles. Com base nessa discussão e em uma análise do caso brasileiro na preparação para a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, busca fazer algumas recomendações para a organização de megaeventos futuros no País, incluindo a Expo 2020, que hoje tem São Paulo como uma de suas candidatas.

2. *Os impactos de megaeventos*

O trabalho se inicia com uma breve revisão da literatura internacional sobre os potenciais impactos de megaeventos para a cidade e o país que os organizam.

Nas últimas décadas, tem crescido o interesse dos países para sediar megaeventos internacionais, com consequente aumento no número de candidaturas e acirramento dos pleitos. A principal razão para isso parece estar no fato de esses eventos serem vistos, cada vez mais, como estratégia para acelerar o desenvolvimento urbano, econômico e social das localidades que os recebem.

Em primeiro lugar, sediar um megaevento gera uma elevada expectativa de ganhos econômicos, com aumento dos investimentos, da produção, da renda, do emprego e da arrecadação tributária (RITCHIE ET AL, 2009). Varrel e Kennedy (2011) destacam que, devido ao caráter interligado da economia, o estímulo dado por esse tipo de evento gera uma extensa cadeia de consequências econômicas, com efeitos positivos multiplicadores.

Em segundo lugar, à medida que a organização de um megaevento exige vultosos investimentos e esforços conjuntos para a solução de problemas, pode engendrar uma maior cooperação entre diferentes esferas de governo em torno de um objetivo comum e, dessa forma, facilitar a tomada de decisões e viabilizar projetos já existentes e que, de outra forma, poderiam levar anos para serem implementados. Essa função catalisadora dos megaeventos é particularmente importante, uma vez que o projeto de legado geralmente se enquadra no planejamento de longo prazo das cidades que os organizam. Além disso, os prazos mais rígidos e os investimentos suscitados pelos megaeventos fornecem recursos adicionais para acelerar a implementação tanto de projetos novos quanto de outros previamente elaborados. Neste sentido, podem produzir efeitos positivos e duradouros em termos de infraestrutura e ações regeneração e embelezamento urbano, transformando a realidade da cidade-sede (CHAPPELET, 2012).

Devido à enorme exposição midiática da localidade antes e durante o evento, constitui oportunidade única de projetar a imagem da cidade ou país nacionalmente e no exterior, atraindo turistas e investidores (BALOGLU; DECCIO, 2002).

Por fim, há ainda impactos intangíveis, de natureza cultural, ambiental e social. Dentre eles, merecem destaque aqueles decorrentes do aumento da autoestima e do orgulho cívico da população local (SILVESTRE, 2009), a possibilidade de fortalecimento da coesão social e da construção de uma identidade nacional (CHAIN E SWART, 2010).

Nos últimos anos, tem ocorrido uma mudança importante no padrão de cidades candidatas e escolhidas para sediar megaeventos internacionais. Tradicionalmente dominados pelos países da América do Norte e Europa Ocidental, esses eventos passam a ter participação cada vez maior de países emergentes. A Eurocopa de 2012, sediada na Polônia e Ucrânia; os Jogos Olímpicos de Sochi em 2014 e do Rio de Janeiro em 2016; e as Copas do Mundo da África do Sul (2010), Brasil (2014), Rússia (2018) e Qatar (2022), são exemplos evidentes dessa tendência.

Para Muller (2012), há duas principais razões para isso. Do lado dos competidores, o crescimento econômico de países emergentes criou a base financeira e de infraestrutura necessária, assim como know-how técnico, para que eles pudessem organizar e financiar esses eventos dentro dos rigorosos critérios e padrão de qualidade exigidos pelas entidades organizadoras (como o COI e a FIFA). Ao mesmo tempo, a crise da dívida soberana tem tornado os países desenvolvidos menos dispostos a arcarem com os imensos gastos de sediar

um megaevento. Para as Olimpíadas de 2020, por exemplo, Toronto e Roma removeram suas candidaturas, citando preocupações financeiras. Do lado dos organizadores, conceder o direito de sediar megaeventos aos países emergentes contribui para abrir novos mercados com considerável potencial de crescimento, o que é particularmente interessante aos patrocinadores corporativos que financiam boa parte desses eventos. Além disso, nesses países geralmente há menores restrições financeiras, ambientais e de planejamento, o que tende a facilitar a organização de um megaevento.

Para Cornelissen (2010), essa mudança geográfica coincide com a mudança na racionalidade para se candidatar e sediar um megaevento. Não mais se trata de cidades individuais fundamentalmente à procura de oportunidades de geração de empregos e investimentos, mas de Estados na busca por uma plataforma em que possam mostrar ao mundo suas conquistas e relevância diplomática. A construção e a projeção de uma imagem internacional de poder econômico e geopolítico ganharam centralidade em eventos como as Olimpíadas de Pequim e de Sochi (BASS; TOMLISSON, 2012).

Apesar dos potenciais impactos positivos que um evento internacional de grande porte pode gerar, a complexidade do planejamento e as significativas intervenções urbanas necessárias para organizá-lo envolvem custos elevados. Grandes instalações dedicadas exclusivamente ao evento podem se tornar “elefantes brancos”, ou seja, instalações mal aproveitadas e de manutenção custosa, que se tornam um legado negativo para a cidade. Do ponto de vista econômico, tem crescido o questionamento sobre a real magnitude dos impactos gerados, com críticas recorrentes a estudos pré-evento realizados por governos ou entidades interessadas, em função de falta de rigor técnico, parcialidade e resultados superestimados (MATHESON, 2006).

Outros pontos recorrentes de críticas aos megaeventos referem-se à suposta criação de oportunidades de emprego apenas no curto prazo; à possibilidade de aumentos permanentes no custo de vida e nos preços de imóveis, com remoção da população local e criação de bairros de elite; e à geração de benefícios apenas aos cidadãos mais ricos, enquanto grupos mais vulneráveis seriam negligenciados (MULLER, 2012).

Por fim, muitos autores questionam a estrutura de decisões referentes a megaeventos, que, não raro, atropelam o processo democrático em relação à transparência e à participação popular (LAW, 2002).

3. A natureza do apoio popular

Entender a natureza do apoio popular a megaeventos e as transformações urbanas que eles acarretam é uma questão fundamental para se organizar um evento bem-sucedido.

A literatura internacional sugere que, enquanto um ativo apoio da população local tende a transformar um megaevento internacional em uma celebração urbana e garantir a sustentabilidade dos investimentos, uma forte resistência popular pode causar transtornos e inconvenientes, como atrasos, ações legais, e mesmo o abandono de projetos (MULLER, 2012). A falta de coordenação e coesão dentro da comunidade-sede pode tornar o processo de planejamento de um megaevento um exercício político e social extremamente complicado, exigindo grande capacidade de negociação e habilidade para a formação de consenso por parte dos líderes políticos (GURSOY; KENDALL, 2006).

Entre os motivos que explicam a importância do apoio popular a megaeventos, destaca-se a necessidade de se criar um ambiente amigável e festivo para os turistas e participantes do evento, com vistas a proporcionar uma boa experiência e impulsionar a imagem do país no exterior. Além disso, os vultosos investimentos necessários para a realização de um megaevento muitas vezes requerem o apoio da população local, em função do uso de recursos públicos, sejam eles recursos financeiros, humanos ou físicos (SMITH, 2008).

Assim, para auxiliar a formulação de políticas públicas relacionadas a megaeventos, é importante que os governantes e organizadores avaliem não apenas o nível de apoio ou oposição popular ao evento, mas também os motivos que levam a eles. Com base nessa avaliação, devem buscar formas de ampliar os resultados do evento e minimizar seus custos para os atores envolvidos e a comunidade local (RITCHIE et al, 2009).

Como visto, os megaeventos podem acarretar tanto impactos positivos quanto negativos para a comunidade local. Os custos de sediar um megaevento podem ultrapassar seus benefícios para alguns moradores, os quais podem reduzir ou retirar seu apoio ao evento. Assim, a percepção da população local a respeito dos custos e benefícios de um megaevento é fator determinante para sua aprovação pelo público. As expectativas de geração de benefícios tendem a fortalecer o apoio, enquanto expectativas de impactos negativos tendem a produzir insatisfação popular e podem resultar em resistência na forma de protestos e oposição política (MULLER, 2012).

Nessa mesma linha, Smith (2008) destaca a importância de um análise “custo-benefício” pela população local para a definição de sua atitude em relação a um megaevento: “*For*

locals, worries about 'taxpayer's money' and 'social injustice' are usually strongest concerns (Preuss 2008:401). This relates to an unofficial or local 'cost-balance approach', as people ask whether the Games will be worth the expense and what they might have gained from the result. If people are particularly trampled on in the organization of the Games, or if the local sponsorship is too heavy without perceived benefits, then any outcomes might be perceived as particularly unfair and unjust" (p.73).

Uma vez que os megaeventos possuem forte impacto sobre o turismo, é ainda útil entender qual a percepção dos habitantes locais a respeito do desenvolvimento do turismo na região em que vivem. Ritchie et al. (2009) argumentam que os habitantes locais podem ter uma percepção mais favorável em relação ao turismo se perceberem que este traz benefícios individuais a eles, mas a percepção será menos favorável caso acreditem que os benefícios são inferiores a seus custos. Os indivíduos que se beneficiam do turismo, através de um emprego ou do aquecimento de seus negócios, tendem a ter uma visão mais positiva do que aqueles que não são diretamente beneficiados.

Examinando a percepção dos residentes de Sochi durante a preparação para os Jogos Olímpicos de Inverno de 2014, Muller (2012) conclui que a expectativa de que o evento gerará impactos positivos, especialmente relacionados à melhora da imagem da localidade, é o maior previsor de apoio popular, enquanto a percepção de impactos negativos mostra uma associação muito mais fraca com o nível de apoio ao evento.

Gursoy e Kendall (2006), em estudo que avalia os principais fatores que influenciaram a percepção da população local em relação às Olimpíadas de Inverno de 2002 em Salt Lake City (EUA) e como essa percepção afetou o apoio popular ao evento, chegam a resultado similar. Os autores concluem que o suporte popular a megaeventos depende muito mais dos benefícios do que dos custos percebidos. Dentre os principais benefícios percebidos pela população local, destacam-se: i) melhorias e construção de instalações que podem ser posteriormente aproveitadas pelos locais; ii) melhorias nos equipamentos de lazer e recreação, com ampliação das opções de lazer e cultura; iii) fortalecimento dos valores e tradições regionais, e maior compreensão cultural entre turistas e residentes; e iv) manutenção e revitalização de áreas degradadas da cidade.

Jago et al. (2010, p. 231-232) destacam a importância da participação popular nos processos de planejamento de megaeventos como forma de conscientizar a população sobre seus impactos positivos e de angariar apoio para eles: *"As local community support is crucial*

for the success of mega-events, it is important that they are actively engaged in the planning and management of the events and have a major voice in the types of legacies that will be pursued. Too often, the hosting of a mega-event is not part of a longer term development plan and as such, planning tends to occur “on the run”, which limits the level of community consultation and engagement that can take place. The most successful events worldwide are those that engage the local community. The more the community understands the benefits that can accrue from the event (what is in it for them), the more likely they are to be supportive of it and provide the appropriate level of hospitality to visitors”.

Já Jinac et. al (2011), em estudo sobre as Olimpíadas de 2008 de Pequim, concluíram que os impactos ambientais causados pelo evento podem influenciar a aprovação popular. Fatores como a qualidade percebida do ar, o uso de energia, o transporte público, a qualidade da água, construções ecológicas, poluição industrial, gestão dos resíduos sólidos e educação ambiental, parecem ter influenciado a intenção popular de apoiar o evento e o efetivo apoio dado pela população local a ele.

Apesar da enorme literatura mundial sobre megaeventos, relativamente poucos estudos focam na percepção dos habitantes locais e um número menor ainda analisa essa percepção ao longo do tempo, para entender de que forma e por quais razões ela pode variar (estudos longitudinais). Conforme destaca Waitt (2003, p. 196), *“exchange relationships are not temporally static. Residents constantly re-evaluate the perceived consequences of the exchange transaction within a dynamic social setting”*. Por isso, estudos longitudinais se mostram necessários para monitorar mudanças na percepção popular, antes, durante e após a realização de um megaevento, bem como para entender as razões dessas mudanças. Essas informações podem ser usadas em processos de decisão de planejamento, em estratégias de comunicação do evento e para mitigar possíveis impactos negativos por ele gerados.

Alguns custos e impactos negativos podem prevalecer antes do evento, enquanto outros tendem a ocorrer durante ou após sua realização. Nesse sentido, estudos mostram que há um importante componente temporal, de forma que comunicações, percepções e impactos visuais podem diferir significativamente antes, durante e após um megaevento.

Baseado em pesquisa realizada com habitantes de Vancouver em relação aos Jogos Olímpicos de Inverno de 2010, em 6 momentos do tempo, Hiller e Wanner (2011) mostram que a percepção popular em relação ao evento foi se tornando mais positiva à medida que este se aproximava, evidenciando que os jogos tiveram um impacto urbano efetivo. As principais

preocupações com o evento não desapareceram, mas foram consideravelmente atenuadas durante sua realização. Com base em outros estudos que investigaram sistematicamente a percepção dos residentes sobre os megaeventos esportivos – em Atlanta (1996), Guala (2009) e Turin (2006) –, os autores concluem que, antes do evento, há muitas preocupações dos residentes locais sobre o custo do evento e seu financiamento, bem como receios em relação aos inconvenientes causados; mas no período pós-evento, há geralmente uma crença generalizada de que este representou uma experiência positiva e contribuiu para promover globalmente a cidade. Estudando a experiência de Jogos Olímpicos, Smith (2008) conclui que a maior parte das queixas sobre os inconvenientes causados por megaeventos ocorrem antes, não depois de sua realização. No período pós-evento, a tendência é que as pessoas tenham uma atitude positiva em relação ao evento.

Estes resultados foram parcialmente corroborados por Kim e Petrick (2005), em estudo sobre a percepção e opinião dos residentes da Coerlia do Sul sobre a Copa do Mundo de 2002. De um lado, eles mostraram que o entusiasmo da população local era maior durante o evento do que antes dele, porém a percepção de impactos econômicos negativos cresceu logo após o Mundial. Este último fato pode ser explicado pela preocupação com os custos do evento e com o aproveitamento dos 10 estádios construídos, bem como pelo fato de o número de turistas ter ficado muito abaixo do esperado pelas estimativas oficiais prévias ao evento. Pesquisa realizada por Waitt (2003) sobre as Olimpíadas de Sydney de 2000, mostrou que as expectativas da população local em relação aos impactos econômicos decorrentes dos Jogos declinaram durante o evento.

O apoio popular a megaeventos pode diferir também entre grupos sociais distintos, uma vez que eles são afetados de forma diferente pelo evento. Entre os motivos que explicam diferenças dentre os grupos da sociedade em relação à percepção e reação a megaeventos, a literatura internacional cita variáveis socioeconômicas, proximidade ao evento ou a recursos turísticos-chave, filiação política, grau de resistência ou engajamento à comunidade, local e tempo de residência.

Hiller e Wanner (2011) destacam que as reações da população local em relação aos megaeventos diferem enormemente entre as pessoas, refletindo opiniões e gostos pessoais, prioridades, posições sociais, e visões de mundo. Em pesquisa sobre os Jogos Olímpicos de Vancouver, modelos de regressão mostraram que “assistir gratuitamente ao evento” e ter votado no partido liberal nas últimas eleições regionais eram os melhores previsores de uma atitude positiva em relação aos Jogos.

Kim e Petrick (2005) argumentam que a percepção dos impactos culturais e sociais de megaeventos tende a diferir entre residentes com perfis sociodemográficos distintos, uma vez que cada segmento tem suas próprias relações de trocas sociais e experiência em relação ao evento. Por exemplo, um vendedor pode expressar uma atitude positiva em relação ao megaevento, pois projeta ter ganhos econômicos devido às maiores oportunidades para vender seus produtos. Por outro lado, uma pessoa que vive em uma casa alugada pode ter uma atitude negativa em relação ao megaevento se for afetada pelo aumento dos preços dos aluguéis e aquecimento do mercado imobiliário resultantes do evento. Dessa forma, os autores defendem que uma análise das informações coletadas junto a diferentes grupos sociais em relação aos impactos sociais e culturais dos megaeventos contribui para um melhor entendimento sobre os principais grupos beneficiados e prejudicados pelo megaevento. Ritchie et al. (2009) reforçam esse argumento; para eles, avaliar a percepção da população local quanto à realização de um megaevento constitui um potencial indicador para uma avaliação mais ampla de seus impactos sociais.

Em estudo sobre a opinião dos residentes da Coreia do Sul sobre a Copa do Mundo de 2002, Kim e Petrick (2005) encontraram diferenças de percepção em função de idade, sexo e ocupação. Os mais jovens, por exemplo, mostraram um nível de percepção mais elevado em relação aos impactos negativos do evento. As mulheres tenderam a perceber mais os impactos positivos e negativos dos eventos, do que os homens.

Pessoas que vivem no entorno das instalações construídas para receber um megaevento também podem ter uma percepção diferente daqueles que vivem em áreas mais afastadas. Isso porque esses moradores ficam mais sujeitos a inconvenientes localizados causados pelo evento, como barulho e congestionamento. Para testar essa hipótese, Chain e Swart (2010) investigaram a percepção dos moradores do entorno do estádio construído em Cape Town para receber a Copa do Mundo de 2010. Eles concluíram que, apesar de todas as discussões que antecederam a escolha do local do estádio, a grande maioria da população local se mostrou favorável a ela. Os autores acreditam que uma possível razão para isso foi o compromisso alcançado durante a fase de planejamento e tomada de decisões, que envolveu participação dos moradores locais, que tiveram suas críticas e preocupação ouvidas, sobretudo em relação a um parque existente nas proximidades do estádio.

4. Recomendações para os organizadores

Para um evento ser bem-sucedido, é crucial a compreensão e participação de todos os atores envolvidos no processo.

Diversos autores sugerem que mesmo antes de submeter a candidatura de um país à sede de um megaevento, os organizadores devem coletar informações de diversos grupos da comunidade local para suscitar o debate e promover seu engajamento ao processo. Discussões públicas sobre os benefícios e custos esperados e um amplo envolvimento da comunidade tendem a criar um consenso público sobre como reduzir os impactos negativos e elevar os benefícios gerados pelos megaeventos (GURSOY; KENDALL, 2006). Para isso, deve-se adotar modelos de planejamento político mais democráticos e participativos, em detrimento de abordagens tradicionais.

Ainda em relação a esse ponto, Gotham (2011) destaca que a incorporação da percepção do público no processo de planejamento pode atuar como um contrapeso ao fato de que os megaeventos costumam ser desenvolvidos principalmente por organizações não democráticas, com um processo de tomada de decisão autocrático e não transparente. Isso permite responder às preocupações do público em relação à organização de megaeventos, reduzindo o potencial de conflitos sociais e descontentamento, e garante uma base para a alocação de recursos orçamentários escassos e para a manutenção de um clima de cooperação, necessário a uma preparação eficiente do evento. Em face aos prazos curtos e rígidos que o evento impõe, é importante evitar desavenças que possam bloquear ou dificultar os processos. Para Smith (2008, p. 38), *“Giving locals a voice to express their problems and anxieties may be very important, as suppression of these experiences leads to ill will”*. Ou ainda *“resolving any possible tensions by listening to the local community helps any locale hosting the Games”* (p. 40). Como forma de promover maior engajamento da população, a autora propõe ainda que as autoridades locais promovam atividades alternativas na cidade durante a realização do megaevento, como eventos culturais, de arte e lazer. Esse tipo de iniciativa poderia contribuir para criar uma atmosfera festiva e promover maior coesão social e um sentimento de orgulho cívico na comunidade.

Ritchie et al. (2009) também defendem que os responsáveis pelo planejamento de um megaevento devem considerar a possibilidade de engajar mais a população local nos processos de decisão, o que poderia elevar o apoio popular em geral para o evento. Isso poderia encorajar mais diálogos para levar os problemas e preocupações dos residentes aos

organizadores e incentivar o desenvolvimento de ideias que ajudem a aliviar os impactos negativos que o evento possa gerar para a comunidade. O uso proativo da mídia para comunicar ações e problemas sobre o evento aos residentes também é recomendado para melhorar o fluxo de informações, assim como o apoio geral ao evento.

Na opinião de Gursoy e Kendall (2006), já se nota uma tendência de adoção de abordagens mais participativas nos processos de planejamento e tomada de decisões de megaeventos, através da combinação de critérios de racionalidade técnica com participação democrática. Isso seria uma evidência do peso cada vez mais importante do envolvimento da comunidade e do apoio popular no planejamento e organização de um megaevento.

Para Muller (2012), os gestores públicos deveriam focar mais nos aspectos positivos que o evento pode gerar do que na tentativa de minimizar os pontos negativos. Trata-se de um resultado intuitivo: para minimizar os efeitos negativos, é preciso falar deles, e isso, por si só, chama atenção para eles. Gursoy e Kendall (2006) sugerem o uso de técnicas de marketing interno para informar os residentes sobre os benefícios que os megaeventos podem proporcionar, como forma de angariar apoio. Prayag et. al. (2013) chamam a atenção para o fato de que não apenas os ganhos econômicos devem ser destacados, mas também os impactos culturais e sociais, uma vez que estes também influenciam a percepção dos residentes locais a respeito de um megaevento. Em seu estudo sobre as Olimpíadas de Londres de 2012, os autores recomendavam: *“Event organisers should emphasise and market the event’s positive socio-cultural impacts through social marketing campaigns. Information should be provided to London residents in the form of leaflets, or a website designed specifically for residents with news, discussion forums and updates”*.

Como a população que vive no entorno das instalações construídas para o megaevento é a mais afetada pelas mudanças e inconvenientes decorrentes do evento (congestionamento, poluição, etc.), Simth (2008) recomenda que as autoridades concentrem esforços no convencimento desse grupo sobre os benefícios esperados. Deccio e Baloglu (2002), contudo, alertam que atenção também deve ser dada a outros públicos. Para eles, a fim de garantir que a sustentabilidade e o sucesso de um megaevento sejam maximizados, não se deve negligenciar as expectativas e percepções das comunidades que, apesar de não sediarem o evento, podem também ser impactadas por ele, como as localizadas no entorno da cidade-sede.

Apesar da ênfase na importância de uma boa comunicação e participação da comunidade, Ritchie et al. (2009) ressaltam que, à medida que o evento se aproxima, o importante é que as autoridades desenvolvam ações tangíveis para responder efetivamente as preocupações dos residentes locais. Estratégias e políticas públicas devem ser desenvolvidas para reduzir os congestionamentos, por exemplo, não apenas durante o evento, mas também na fase anterior, de preparação. Smith (2008) também recomenda que as autoridades locais garantam que as infraestruturas de apoio, como o sistema de transportes, estejam funcionando bem e de forma eficiente quando do início do megaevento. Durante o evento, estratégias específicas também são necessárias para garantir o engajamento e participação popular no evento. Os autores consideram, por exemplo, alguma política de distribuição de entradas gratuitas para o evento, como forma de elevar a participação e o engajamento da população local ao evento.

5. Análise do caso brasileiro: preparação para a Copa e as Olimpíadas

Em outubro de 2007 o Brasil foi eleito pela FIFA para sediar a Copa do Mundo de 2014. Dois anos mais tarde, o País, representado pelo Rio de Janeiro, venceu novamente a disputa para sediar um dos mais importantes megaeventos internacionais, os Jogos Olímpicos, em 2016. As duas notícias foram recebidas com grande ânimo pelo governo e boa parte da população, dadas as elevadas expectativas de ganhos econômicos, sociais e de imagem para o País que esses megaeventos podem gerar.

Para a Copa do Mundo, serão doze cidades-sedes, distribuídas entre as cinco macrorregiões do País. A expectativa era de que todas elas receberiam vultosos investimentos em projetos de infraestrutura e de reurbanização de cidades; segurança pública; construção e reformas de estádios e criação de espaços de lazer e diversão; aquisição de bens de capital; expansão e adequação do parque hoteleiro; formação de capital humano; tecnologia da informação, mídia e publicidade, entre outros. Estimativas recentes do governo federal estimam em R\$ 28 bilhões o total de investimentos públicos e privados para o evento¹.

Segundo estudo realizado pela E&Y e FGV (2010), o total dos aportes aplicados para garantir a realização do evento será quintuplicado, de forma que a competição resultará em R\$ 142 bilhões adicionais na economia brasileira, considerando efeitos diretos, indiretos e induzidos, apenas no período de 2010 a 2014.

¹ Disponível em <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2013/06/28/estimativas-de-investimentos-geracao-de-empregos-e-renda-durante-a-preparacao-do-pais-para-a-copa-do-mundo-da-fifa-brasil-2014>, acesso em 20/08/13.

Além desses impactos econômicos, espera-se um grande aumento do fluxo de turistas para o país nos próximos anos, decorrente da enorme exposição midiática e melhora na imagem do Brasil no exterior. A estimativa é que o País receba em 2014 7,5 milhões de turistas internacionais e em 2018, quase 9 milhões. Se a Copa não fosse realizada, esses números seriam projetados em 6 e 7 milhões de turistas internacionais, respectivamente.

Além disso, a Copa pode render ao Brasil importantes legados em termos de renovação de aparelhos urbanos e infraestrutura preparada para receber grandes eventos internacionais. O legado de infraestrutura é comumente citado como o principal ganho para o País por autoridades do governo. Segundo o Secretário Executivo do Ministério do Esporte, sediar a Copa do Mundo e as Olimpíadas é uma oportunidade para investir de forma massiva em obras de infraestrutura que poderiam demorar até 20 anos para ser construídas. *“O retorno econômico para o país é gigantesco. O que estamos montando são infraestruturas que vão alavancar o desenvolvimento do país por mais de uma geração, ou várias gerações”*. Quanto ao legado imaterial, o Secretário destacou os investimentos feitos em segurança nas cidades-sede, que serão permanentes, a promoção da saúde por meio do estímulo à prática esportiva, e a melhor estruturação do esporte nas escolas².

Em relação às Olimpíadas, o Rio de Janeiro se prepara desde 2009 para sua realização. Segundo site oficial do evento, *“a cidade passará por uma profunda transformação urbana e social: serão priorizadas as construções de vias expressas, túneis e moradia, linhas de BRT (sigla para Bus Rapid Transit, corredor exclusivo de ônibus) e revitalização da zona portuária. (...) A cidade do Rio de Janeiro será dividida em quatro zonas que irão receber as competições das 28 modalidades olímpicas: Barra de Tijuca, Maracanã, Copacabana e Deodoro. Outras quatro cidades (Belo Horizonte, Brasília, Salvador e São Paulo) servirão como apoio para a disputa do futebol olímpico. Ao todo são 34 instalações olímpicas: 18 já estão prontas, nove ficarão de legado para os habitantes e as outras sete serão temporárias, construídas, usadas e desmontadas após os Jogos de 2016”*³. Os investimentos totais com instalações esportivas, acomodações, segurança, tecnologia e transportes previstos no Dossiê de Candidatura Rio 2016 é de R\$ 12,5 bilhões, a maior parte, investimentos públicos⁴.

² Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-08-13/copa-do-mundo-e-olimpiadas-deixarao-legado-economico-e-esportivo-gigantesco-diz-governo>, acesso em 20/07/13.

³ Disponível em <http://www.brasil.gov.br/sobre/esporte/esporte-olimpico/rio-2016>, acesso em 23/07/13.

⁴ Atualmente, o projeto apresentado no dossiê está sendo revisado, podendo resultar em redefinição de responsabilidades, cronogramas e financiamentos. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/rio2016/matriz/>, acesso em 23/07/13.

O plano de legado constante no dossiê de candidatura⁵ baseia-se em quatro áreas prioritárias, integradas ao planejamento de longo prazo da cidade: transformação urbana; inclusão social (habitação, treinamento e empregos); juventude e educação, e esportes.

Em relação ao primeiro ponto, espera-se que os Jogos contribuam para acelerar o desenvolvimento da cidade, com base em programas que promovam melhorias no sistema de transporte urbano e na segurança, ações de preservação do meio ambiente e controle da qualidade do ar; e amplos projetos de regeneração urbana, com o desenvolvimento de infraestruturas de lazer, esporte, recreação e transporte em zonas hoje degradadas, como as regiões do porto, do Maracanã e Deodoro.

Sob o guarda-chuva da inclusão social, o documento prevê a construção de mais de 24 mil apartamentos na região dos Jogos, vagas de treinamento para 48 mil jovens e adultos, a geração de 50 mil empregos temporários e 15 mil permanentes diretamente relacionados à realização do evento, e outros empregos indiretos em setores positivamente impactados; além de apoio ao desenvolvimento da economia local. A expectativa é que as Olimpíadas ainda impulsionem e tragam recursos adicionais para programas já existentes que combinam educação e esporte para jovens, como o *Segundo Tempo* e o *Mais Educação*, e que deixem importantes legados em termos de infraestrutura física e capital humano para o desenvolvimento do esporte no País.

Mesmo com todas as expectativas de ganhos para o Brasil e, sobretudo, para as cidades que sediarão esses eventos, a resistência do público tem se elevado nos últimos meses, com crescente questionamento sobre o uso dos recursos públicos e sobre os reais benefícios que serão gerados. O ponto alto dos protestos ocorreu em junho de 2013, durante a Copa das Confederações, competição organizada pela FIFA e que serve como um teste para a Copa do Mundo. Embora o movimento popular de rua tenha começado anteriormente e com uma pauta de reivindicações muito mais ampla, pela primeira vez desde que o País foi escolhido como sede dos dois megaeventos, ficou claro o descontentamento popular e a preocupação de vastos segmentos da população que, até então, haviam apoiado a realização do evento no País. Fica então a importante questão: o que mudou? Quais foram os erros das autoridades públicas brasileiras na condução desses megaeventos?

As notícias veiculadas pela mídia nos últimos anos, pesquisas de opinião e artigos escritos por profissionais de diversas áreas sobre o tema permitem uma primeira aproximação dos

⁵ Rio de Janeiro 2016 Bid Book. Disponível em http://www.rio2016.org.br/sites/default/files/parceiros/candidature_file_v1.pdf, acesso em 01/07/13.

principais fatores que preocupam a população e elevam a resistência popular à realização dos megaeventos no Brasil.

Um primeiro ponto diz respeito aos recorrentes atrasos e revisões para cima dos orçamentos, reportados para a quase totalidade das obras previstas, com ampla divulgação da mídia. Em agosto de 2013, faltando menos de um ano para o início da Copa do Mundo, por exemplo, metade dos estádios ainda estava em fase de construção, com atrasos importantes de cronograma. Entre os que já estão prontos, falhas ficaram evidentes durante a Copa das Confederações, como dificuldades no acesso aos estádios e no funcionamento de equipamentos internos. Além do receio de que esses atrasos atrapalhem a realização da Copa do Mundo, existe uma preocupação importante de que isso signifique novas elevações de custos, como tradicionalmente ocorre com outras obras públicas, com risco de malversação do dinheiro público.

Essa preocupação é agravada pelas dúvidas sobre a destinação dos estádios e outros equipamentos públicos construídos para a realização da Copa e das Olimpíadas após a realização desses eventos. O aproveitamento dos estádios, por exemplo, é particularmente problemática em locais onde não se tem tradição no futebol e nem porte para a realização de grandes eventos esportivos e culturais, como é o caso de Cuiabá e Manaus. Existe uma percepção, portanto, de que diversas estruturas se tornarão “elefantes brancos”, impondo significativos custos e desperdício de recursos públicos, em localidades que hoje sofrem com enorme carência de serviços públicos. Mesmo nos locais onde os estádios serão provavelmente melhor aproveitados, como São Paulo e Rio de Janeiro, nota-se um desconforto sobre o uso de recursos públicos, com uma ampla percepção de que os ganhos privados podem superar os ganhos sociais.

Neste aspecto, é importante destacar a falta de transparência em relação ao financiamento do evento. Em junho de 2013, em meio a protestos populares contra os megaeventos, a Presidente Dilma Roussef realizou pronunciamento em rede nacional de rádio e televisão, alegando que a construção de estádios é "*fruto de financiamento, que será devidamente pago pelas empresas e os governos que estão explorando estes estádios. Jamais permitiria que esses recursos saíssem do orçamento público federal, prejudicando setores prioritários como a Saúde e a Educação*"⁶. A comunicação tornou-se motivo de crítica, uma vez que há sim dinheiro federal em obras de estádios da Copa de 2014. Somados os incentivos fiscais,

⁶ Disponível em <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/em-pronunciamento-dilma-rousseff-explica-que-financiamentos-de-estadios-nao-afeta>, acesso em 22/06/2013.

subsídios em empréstimos do BNDES e até participação em arenas, a União já comprometeu cerca de R\$ 1,1 bilhão com os locais para jogos do Mundial, segundo auditoria realizada pelo TCU (Tribunal de Contas da União). Além da pouca transparência, esse tipo de comunicação do governo federal causa uma certa confusão ao reduzir a discussão a uma escolha entre investir em saúde/ educação ou megaeventos. O ideal seria explicar por que houve uma decisão em realizar investimentos públicos nos megaeventos e como se deram esses gastos, tendo em vista as expectativas de ganhos embutidas.

Outro fator que pode ser mencionado diz respeito a questões sociais e de direitos humanos, principalmente no que se refere às desapropriações realizadas para a construção de obras de infraestrutura e equipamentos públicos e específicos necessários para o evento. As principais críticas referem-se a possíveis desrespeitos aos direitos humanos durante as remoções, a demolições de equipamentos já existentes, à falta de participação popular nas decisões tomadas e mesmo à motivação de algumas desapropriações, sob suspeita de que seriam feitas apenas para valorizar determinadas áreas, a serem posteriormente exploradas pelo setor privado. Recentemente, notícia de que as famílias a serem removidas da Vila Autódromo, para a construção do Parque Olímpico dos Jogos de 2016, seriam realocadas para zona com risco de deslizamento⁷, teve forte repercussão negativa, levando o prefeito da cidade, Eduardo Paes, a assumir um compromisso de que seus moradores não serão removidos⁸.

A preocupação com a elitização também é bastante presente. Os ingressos dos megaeventos, sobretudo da Copa do Mundo, tornam, muitas vezes, inviável a participação da população local nesse tipo de evento. Assim, verifica-se uma demanda popular, sobretudo no pós-evento, para a democratização do acesso às instalações construídas, evitando que elas assumam um perfil excludente.

Por fim, notam-se receios referentes aos inconvenientes normalmente atribuídos à realização de grandes eventos, como congestionamentos e aumento do custo de vida, causados pelo maior número de turistas, risco de aumento da violência, etc.

⁷ Disponível em <http://esporte.uol.com.br/rio-2016/ultimas-noticias/2013/07/26/prefeitura-do-rj-vai-levar-desabrigados-da-rio-2016-para-area-de-risco.htm>, acesso em 26/07/2013.

⁸ Foi constituído grupo para a negociação que contará com técnicos da prefeitura, representantes dos moradores e sua assessoria técnica, e as decisões serão também submetidas a assembleias dos moradores. Disponível em <http://comitepopulario.wordpress.com/2013/08/09/nota-publica-vila-autodromo-conquista-sua-permanencia/>, acesso em 20/07/2013.

6. Considerações finais e lições para o Brasil

Da análise da experiência internacional e da literatura sobre megaeventos apresentada ao longo deste trabalho, é possível apontar algumas diretrizes e suscitar possíveis propostas para que o Brasil seja bem sucedido na organização de megaeventos futuros que venham a ocorrer no País, inclusive a Expo 2020, cujo pleito ainda está em aberto e tem São Paulo como candidata.

Um primeiro ponto é a realização de consultas à população e criação de uma arena para a participação democrática. É importante que essas ações sejam tomadas desde a fase de candidatura. No caso da atual candidatura de São Paulo para a realização da Exposição Universal de 2020, por exemplo, não houve consulta popular prévia. No entanto, se a cidade for de fato escolhida para sediar o megaevento, será fundamental o desenvolvimento de canais de diálogo com a população local, bem como ferramentas que garantam transparência à organização do evento.

A divulgação e publicização de informações relevantes é um ponto particularmente importante para angariar apoio popular a um megaevento e que, como está sendo visto na preparação do Brasil para a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, foram aspectos negligenciados pelas autoridades públicas. Falhas de comunicação e falta de transparência parecem estar entre os principais fatores que contribuíram para elevar, recentemente, a resistência a esses eventos. Assim, recomenda-se que as autoridades façam uso de ferramentas de comunicação mais efetivas, disponibilizando informações sempre atualizadas, de forma clara e objetiva, e canais mais interativos de diálogo com a população e intercâmbio de ideias, inclusive através de site oficial na Internet.

Em um país como o Brasil, com imensas carências nas mais diversas áreas sociais, como saúde e educação, investimentos significativos em estádios de futebol e outros equipamentos específicos devem ser justificados em termos do retorno social, aumento do turismo e geração de emprego e renda que se espera gerar. Dessa forma, é preciso que as decisões incorporem critérios econômicos e considerações sobre a utilização e rentabilidade do empreendimento, a fim de evitar a formação de “elefantes-brancos”. Além disso, como mostra ampla literatura internacional, para que um megaevento seja bem-sucedido, é preciso alinhar seu projeto de legado ao planejamento estratégico de longo prazo da cidade e do país que o organizam. Tendo em vista esses requisitos, para cada obra realizada, as justificativas, bem como

informações sobre os gastos e andamento do projeto, devem ser amplamente divulgadas para a população, para que o evento não seja visto como desperdício de dinheiro público.

Outra política que pode ser considerada é a de distribuição de ingressos gratuitos para a população de baixa renda. Em função da enorme desigualdade socioeconômica existente no Brasil, onde os ingressos para grandes eventos esportivos e culturais costumam ser proibitivos para a maior parte da população, essa pode ser uma forma de democratizar o acesso e aproximar os residentes locais da experiência do megaevento. Outra iniciativa possível é a promoção de eventos culturais e de lazer gratuitos, paralelamente à realização do megaevento, como forma de ampliar as oportunidades de participação popular no evento.

Em síntese, megaeventos podem trazer importantes benefícios para a cidade-sede; mas estes não se materializam automaticamente. São necessárias ações concretas para garantir a realização bem-sucedida do evento, como melhorias nos sistemas de transporte, segurança e no setor de turismo, com rigoroso planejamento, uso eficiente dos recursos públicos, parcerias com o setor privado, entre outras ações que requerem comprometimento e coordenação entre as três esferas do poder e outros atores envolvidos. Nesse contexto, é preciso dar ampla divulgação às medidas implementadas, além de garantir uma gestão transparente e espaço para que a população participe de forma efetiva em todo o processo.

Referências Bibliográficas

- CHAIN, Dion e SWART, Kamilla, Residents' Perceptions of the 2010 FIFA World Cup: A Case Study of a Suburb in Cape Town, South Africa. *Alternation* 17, 2; 2010.
- CHAPPELET, Jean-Loup. Mega sporting event legacies: a multifaceted concept. India Habitat Conference in New Dehli, IDHEAP-University of Lausanne, Março 2010.
- CORNELISSEN, Scarlett. The geopolitic of global aspiration: sport mega-events and emerging powers. *International Journal of the History of Sport*, v. 27, 2010.
- DECCIO, Cary e BALOGLU, Seyhmus. Nonhost Community Resident Reactions to the 2002 Winter Olympics: The Spillover Impacts. *Journal of Travel Research*, p. 46 - 56, agosto, 2002.
- E&Y e FGV. Brasil Sustentável: Impactos Socioeconômicos da Copa do Mundo 2014. 2010. Disponível em <http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/922.pdf>, acesso em 03/06/13.
- GURSOY, Dogan e KENDALL, K. W. Hosting Megaevents: Modeling Locals' Support. *Annals of Tourism Research*, Vol. 33, No. 3, p. 603–623, 2006.
- GOTHAM, K. F. Resisting Urban Spectacle: The 1984 Louisiana World Exposition and the Contradictions of Mega Events2010. *Urban Studies*, nº 48, p. 197-214, 2008.
- HILLER, Harry, H. e WANNER, Richard A. Public Opinion in Host Olympic Cities: The Case of the 2010 Vancouver Winter Games. *Sociology* 45, p. 883-899, outubro, 2011.
- JAGO, Leo, DWYER, Larry, LIPMAN, Geoffrey, VAN LILL, Daneel e VORSTER, Shaun. Optimising the potential of mega-events: an overview. *International Journal of Event and Festival Management*, Vol. 1 No. 3, p. 220-237, 2010.
- JINAC, Liyan, ZHANGAC, James J., MAB, Xingdong e CONNAUGHTONA, Daniel. Residents' Perceptions of Environmental Impacts of the 2008 Beijing Green Olympic Games. *European Sport Management Quarterly*, Vol. 11, Issue 3, 2011.
- KIM, Samuel Seongseop e PETRICK, James F. Residents' perceptions on impacts of the FIFA2002 World Cup: the case of Seoul as a host city. *Tourism Management*, nº 26, p. 25–38, 2005.
- LAW, Christopher. *Urban Tourism: The Visitor Economy ans the Growth of Large Cities*. Continuum. Londres, 2002.

- MATHESON, Victor. A. Mega-Events: The effect of the world's biggest sporting events on local, regional, and national economies. College of the Holy Cross, Department of Economics Faculty Research Series, Paper n° 06-10, Outubro 2006.
- MULLER, Martin. Popular perception of urban transformation through megaevents: understanding support for the 2014 Winter Olympics in Sochi. *Environment and Planning C: Government and Policy* vol. 30(4), p. 693 – 711, 2012.
- PRAYAG, Girish, HOSANY, Sameer, NUNKOO, Robin e ALDERS, Taila. London residents' support for the 2012 Olympic Games: The mediating effect of overall attitude. *Tourism Management*, n. 36, p. 629-640. 2013.
- RITCHIE, Brent W., SHIPWAY, Richard e CLEEVE, Bethany. Resident Perceptions of Mega-Sporting Events: A Non-Host City Perspective of the 2012 London Olympic Games. *Journal of Sport & Tourism*, vol. 14, Nos. 2–3, p. 143–167, 2009.
- SILVESTRE, Gabriel. The Social Impacts of Mega-Events: Towards a Framework. *Esporte e Sociedade*, ano 4, n.10, Nov.2008/Fev.2009.
- SMITH, Mary. When the Games Come to Town: Host Cities and the Local Impacts of the Olympics 2008 - A report on the impacts of the Olympic Games and Paralympics on host cities. London East Research Institute Working Papers. 2008.
- TOMLINSON, Richard e BASS, Orli. The BRICS: national and urban legacy agendas. In MAENNING, Wolfgang e ZIMBALIST, Andrew (org.). *International Handbook on the Economics of Mega Sporting Events*. Edward Elgan Publishing, Cheltenham, Inglaterra, 2012.
- VARREL, Aurélie e KENNEDY, Loraine. Mega-Events and Megaprojects. Policy Brief N°3, *Chance2Sustain*, junho, 2011.
- WAITT, Gordon. Social impacts of the Sydney Olympics. *Annals of Tourism Research* v. 30, p. 194-215. 2003.