



Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva  
Organizador

# Natal

OS IMPACTOS DA COPA DO MUNDO 2014

# **Metropolização e Megaeventos**

**impactos da Copa do Mundo 2014 em Natal-RN**



Reitora	<i>Ângela Maria Paiva Cruz</i>
Vice-Reitor	<i>José Daniel Diniz Melo</i>
Diretoria Administrativa da EDUFERN	<i>Luis Álvaro Sgadari Passeggi (Diretor)</i> <i>Wilson Fernandes de Araújo Filho (Diretor Adjunto)</i> <i>Judithe da Costa Leite Albuquerque (Secretária)</i>
Conselho Editorial	<i>Luis Álvaro Sgadari Passeggi (Presidente)</i> <i>Ana Karla Pessoa Peixoto Bezerra</i> <i>Anna Emanuella Nelson dos S. C. da Rocha</i> <i>Anne Cristine da Silva Dantas</i> <i>Christianne Medeiros Cavalcante</i> <i>Edna Maria Rangel de Sá</i> <i>Eliane Marinho Soriano</i> <i>Fábio Resende de Araújo</i> <i>Francisco Dutra de Macedo Filho</i> <i>Francisco Wildson Confessor</i> <i>George Dantas de Azevedo</i> <i>Maria Aniolly Queiroz Maia</i> <i>Maria da Conceição F. B. S. Passeggi</i> <i>Maurício Roberto Campelo de Macedo</i> <i>Nedja Suely Fernandes</i> <i>Paulo Ricardo Porfírio do Nascimento</i> <i>Paulo Roberto Medeiros de Azevedo</i> <i>Regina Simon da Silva</i> <i>Richardson Naves Leão</i> <i>Rosires Magali Bezerra de Barros</i> <i>Tânia Maria de Araújo Lima</i> <i>Tarcísio Gomes Filho</i> <i>Teodora de Araújo Alves</i>
Supervisão Editorial	<i>Alva Medeiros da Costa</i>
Revisão e Editoração Eletrônica	<i>Caule de Papiro Gráfica e Editora (84) 3218 4626</i>

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva  
(Organizador)

# **Metropolização e Megaeventos**

**impactos da Copa do Mundo 2014 em Natal-RN**



A realização das pesquisas deste livro foi apoiada pelo INCT – Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ e UFRN) e pela FINEP (MCT), como resultado do trabalho conjunto no Projeto “Metropolização e Megaeventos: os impactos da Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016”, desenvolvido entre os anos de 2012 e 2014. Mais dados e informações acessar [observatoriodasmetrolopes.net/projetomegaeventos](http://observatoriodasmetrolopes.net/projetomegaeventos).



Divisão de Serviços Técnicos  
Catalogação da publicação na Fonte. UFRN/Biblioteca Central Zila Mamede

---

Silva, Alessandro Ferreira Cardoso da.

Metropolização e megaeventos : impactos da Copa do Mundo 2014 em Natal-RN / organizador Alessandro Ferreira Cardoso da Silva. – Natal, RN : EDUFRN, 2015.

182 p.

ISBN 978-85-425-0512-2

1. Copa do mundo (Futebol). 2. Copa do mundo (Futebol) – Natal (RN) – Impactos. 3. Natal (RN) – Copa do mundo (Futebol). I. Silva, Alessandro Ferreira Cardoso da.

RN/UF/BCZM

CDD 796.334

CDU 796.332

---

Todos os direitos desta edição reservados à EDUFRN – Editora da UFRN  
Av. Senador Salgado Filho, 3000 | Campus Universitário  
Lagoa Nova | 59.078-970 | Natal/RN | Brasil  
e-mail: [contato@editora.ufrn.br](mailto:contato@editora.ufrn.br) | [www.editora.ufrn.br](http://www.editora.ufrn.br)  
Telefone: 84 3342 2221

## Sumário

Apresentação.....	7
<i>Orlando Alves Santos Jr.</i>	
<i>Christopher Gaffney</i>	
Breves notas teóricas e metodológicas.....	13
<i>Alexsandro Ferreira C. Silva</i>	
Tempo de preparação: a economia pública às vésperas da Copa do Mundo 2014 (2007-2013).....	31
<i>Marcelo Augusto Pontes de Araújo</i>	
<i>Richardson Leonardi Moura da Câmara</i>	
Turismo e Copa do Mundo 2014: novos ventos ou mais do mes- mo?.....	51
<i>Richardson Leonardi Moura da Câmara</i>	
<i>Angelique Cochand</i>	
Parceria Público-Privada no estádio Arena das Dunas.....	71
<i>Lucas Costa Freire Luzardo</i>	
Mobilidade urbana e projetos estruturantes.....	95
<i>Huda Andrade Silva de Lima</i>	
A questão ambiental e a Copa do Mundo 2014 em Natal.....	127
<i>Pedro Augusto F. Albuquerque</i>	

Tempo de participação social na preparação da Copa do  
Mundo do 2014: relato da experiência do Comitê Popular em  
Natal/RN .....143

*Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha*

*Marise Costa de Souza Duarte*

# Apresentação

*Orlando Alves Santos Jr.*

*Christopher Gaffney*

Coordenadores do Projeto Metropolização e Megaeventos: impactos da Copa do Mundo e das Olimpíadas nas metrópoles brasileiras

O projeto nacional “Metropolização e Megaeventos: impactos da Copa do Mundo e das Olimpíadas nas metrópoles brasileiras”, coordenado pela Rede INCT – Observatório das Metrópoles teve como objetivo ampliar o espectro analítico sobre as transformações físico-territoriais, socioeconômicas, ambientais e simbólicas associadas a estes megaeventos.

Especial ênfase foi dada à distribuição dos benefícios e dos custos nas diversas esferas que envolvem o processo de adequação da cidade às exigências infra-estruturais para a realização dos referidos eventos, partindo-se de um ponto de vista comparativo em relação às experiências internacionais similares as anteriores.

Assim, combinando uma metodologia qualitativa e quantitativa, o projeto investigou as transformações urbanas ocorridas nas cidades-sedes onde se realizaram os jogos da Copa do Mundo 2014 (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Brasília, Salvador, Recife, Fortaleza, Natal, Manaus e Cuiabá) e das Olimpíadas em 2016 (Rio de Janeiro), bem como seus desdobramentos socioespaciais. Visando alcançar este objetivo, a análise se pautou pela utilização de quatro eixos interligados, quais sejam: (i) desenvolvimento econômico; (ii) esporte e



segurança; (iii) moradia e mobilidade; e (iv) governança urbana. A pesquisa evidenciou que os megaeventos esportivos no Brasil estão associados à implementação de grandes projetos urbanos e vinculados a projetos de reestruturação das cidades. Desta forma, não é possível separar a Copa do Mundo e as Olimpíadas dos projetos de cidade que estão sendo implementados. E isso se traduz no próprio orçamento que foi disponibilizado e nos investimentos realizados.

A análise da pesquisa até o momento confirma a hipótese inicial de que associado aos megaeventos estaria em curso o que pode ser chamado de “nova rodada de mercantilização” das cidades, traduzida na elitização das metrópoles brasileiras associada à difusão de certa governança urbana empreendedorista de caráter neoliberal e do fortalecimento de certas coalizões urbanas de poder que sustentam esse mesmo projeto. É preciso registrar que esta é uma análise do ponto de vista nacional, que deve levar em consideração diferenças significativas entre as cidades-sede. O presente livro ressalta exatamente os resultados desta análise sobre o ponto de vista de Natal-RN.

No processo de preparação da Copa do Mundo, fica evidenciado que a gestão pública teve um papel central na criação de um ambiente propício aos investimentos, principalmente aqueles vinculados aos setores do capital imobiliário, das empreiteiras de obras públicas, das construtoras, do setor hoteleiro, de transportes, de entretenimento e de comunicações. Tais investimentos seriam fundamentais para viabilizar as novas condições de acumulação urbana nas cidades brasileiras. Nesse sentido, a reestruturação urbana das cidades-sede da Copa deve contribuir para a criação de novas condições de produção, circulação e consumo, centrada em alguns setores econômicos tradicionais importantes.

Estes setores são, principalmente, os de ponta e o setor de serviços, envolvendo o mercado imobiliário, o sistema financeiro de crédito, o complexo petrolífero, a cadeia de produção

de eventos culturais (incluindo o funcionamento das arenas esportivas), o setor de turismo, o setor de segurança pública e privada, e o setor automobilístico. Este último, aquecido com as novas condições de acumulação decorrente dos (des) investimentos em transporte de massas.

Nessa perspectiva, o poder público tem adotado diversas medidas vinculadas aos investimentos desses setores, tais como: isenção de impostos e financiamento com taxas de juros reduzidas; transferência de patrimônio imobiliário, sobretudo através das Parcerias Público-Privadas - PPPs - e operações urbanas consorciadas; e remoção de comunidades de baixa renda das áreas urbanas a serem valorizadas. De fato, a existência das classes populares em áreas de interesse desses agentes econômicos se torna um obstáculo ao processo de apropriação desses espaços aos circuitos de valorização do capital vinculados à produção e a gestão da cidade. Efetivamente, tal obstáculo tem sido enfrentado pelo poder público através de processos de remoção, os quais envolvem reassentamentos das famílias para áreas periféricas, indenizações ou simplesmente despejos. Na prática, a tendência é que esse processo se constitua numa espécie de transferência de patrimônio sob a posse das classes populares para alguns setores do capital.

Além disso, no que diz respeito à governança urbana, percebe-se a crescente adoção dos princípios do empreendedorismo urbano neoliberal, nos termos descritos por David Harvey, pelas metrópoles brasileiras, impulsionada em grande parte pela realização desses megaeventos. Esse projeto empreendedorista de cidade que está em curso parece ser marcado por uma relação promíscua entre o poder público e o poder privado, uma vez que o poder público se subordina à lógica mercantil de diversas formas, entre elas, através das Parcerias Público-Privadas. Mas esta não é a única forma de subordinação do poder público verificada. Por exemplo, a Lei Geral da Copa, replicada em todas as cidades-sedes tanto por meio de contratos firmados entre

as prefeituras e a *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) como por meio de leis e decretos municipais, expressa outra forma de subordinação, pelo fato do Estado adotar um padrão de intervenção por exceção, incluindo a alteração da legislação urbana para atender aos interesses privados.

Por tudo isso, parece evidente que as intervenções vinculadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas envolvem transformações mais profundas na dinâmica urbana das cidades brasileiras. Com isso, torna-se necessário aprofundar a análise dos impactos desses megaeventos esportivos a partir da hipótese, aqui exposta, de emergência do padrão de governança empreendedorista empresarial urbana e da nova rodada de mercantilização/elitização das cidades. Este livro busca discutir estas hipóteses à luz da experiência da cidade do Natal e contribuir para o enfrentamento dos processos em curso, na perspectiva da promoção do direito à cidade e da justiça social.

O presente livro está organizado em sete capítulos abordando diversas temáticas, voltadas ao caso de Natal-RN. O primeiro artigo trata de questões conceituais, refletindo sobre algumas contribuições teóricas que orientam as leituras e o debate contemporâneo sobre o papel dos megaeventos nas cidades. O capítulo 02 investiga os investimentos econômicos para a Copa do Mundo, em 2014, observando os três anos de preparação e seus impactos na dívida pública e nos orçamentos dos governos do RN e da Prefeitura do Natal. Os efeitos esperados no setor turístico é tema do capítulo 03, quando são identificados os principais atores envolvidos, suas expectativas e avaliação dos projetos previstos. Tais projetos – urbanos e da Arena – são analisados nos capítulos 04 e 05, especialmente aqueles que envolvem a Mobilidade Urbana e a construção no novo estádio de futebol. O capítulo 06 aborda a questão ambiental envolvida no licenciamento dos projetos e os impactos decorrentes, não apenas no meio físico, mas também no respeito ao debate participativo. Por fim, é a participação social, resistência e formação

de movimentos sociais em Natal que surgem a partir da relação conflituosa entre os projetos governamentais e a população diretamente afetada.

Os capítulos são fruto da pesquisa organizada por professores e pesquisadores do Observatório das Metrôpoles Núcleo RMNatal, do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN), do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFRN) e do Curso de Direito, todos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Esperamos que a leitura do livro permita uma maior e melhor compreensão do Megaevento Copa do Mundo 2014, em sua fase de preparativos, esperando contribuir com uma avaliação crítica futura de todo esse processo e dos legados prometidos.



## Breves notas teóricas e metodológicas

*Alexsandro Ferreira C. Silva*

Prof. do Departamento de Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Coordenador Local do Projeto “Metropolização e Megaeventos” em Natal-RN (Núcleo RMNatal-UFRN)

Nos últimos quatro anos (2010-2014), a cidade do Natal – capital do Rio Grande do Norte e polo de uma Região Metropolitana com quase 1,4 milhão de habitantes – enfrentou os impactos decorrentes da execução de obras públicas que alteraram o cotidiano da sua população de diferentes maneiras. O objetivo de tais obras era melhorar a infraestrutura urbana para, assim, recepcionar quatro jogos de futebol da Copa do Mundo em junho de 2014.

Mas Natal não estava sozinha, pois outras onze cidades brasileiras passaram pelo mesmo conjunto de intervenções: novos estádios (chamados de arenas), novos ou reformados aeroportos (alguns portos também), reestruturações pontuais no sistema viário e muito *marketing* para “vender” o local para milhares de turistas. Esse é um roteiro padrão estruturado pela relação próxima entre a *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) e o governo brasileiro, desde que o mesmo assumiu a candidatura do Brasil como sede da Copa do Mundo em 2007.

Neste livro abordamos alguns dos impactos físicos e territoriais decorrentes deste conjunto de obras, tendo o caso de Natal como forma de ilustrar os desdobramentos econômicos,

sociais, ambientais e no campo da gestão urbana. A coleta e sistematização dos dados, além do aporte de pesquisa, estão ancoradas no Projeto de Pesquisa *Metropolização e Megaeventos: impactos da Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016* do Observatório das Metrôpoles. O objetivo principal da pesquisa geral e específica (Natal) é compreender as transformações causadas no espaço urbano e metropolitano, tendo como justificativa governamental a formação de um “legado” da Copa do Mundo para as cidades brasileiras. Passados seis anos de expectativa, quais ganhos urbanos estão colocados às cidades, como forma de investimento público e privado, a partir do megaevento? Há modificações importantes no modelo de governança, provocados pela natureza dos investimentos e das relações de poder associadas ao processo decisório?

As hipóteses fundamentais podem ser resumidas em três blocos: a) as obras e projetos possuíram capacidade limitada de inovar ou melhorar as soluções dos problemas urbanos; b) os fundos públicos foram a principal forma de financiamento desses projetos (mesmo naqueles casos de Parcerias Público-Privadas) com graves consequências ao planejamento urbano, como opções de uma agenda futura da cidade; c) o modelo de governança está baseado em um “pragmatismo de ocasião” e na entrada de um padrão corporativo (empreendedorismo) que atrai aos governos um discurso nitidamente pró-mercado. Para identificar tais hipóteses, este trabalho organizou sete capítulos que intentam revelar (para os últimos quatro anos) o *modus operandi* dos projetos urbanos para a cidade do Natal.

Proceder a coleta desses dados não foi tarefa fácil, seja pela pouca transparência quanto aos projetos e custos associados, seja pelo pouco afastamento temporal entre a captação da informação e sua análise; os relatórios, a prestação de contas oficiais em sítios governamentais e as entrevistas dos gestores dos projetos, pela imprensa por vezes tornam-se repetitivos, pouco efetivos a uma avaliação crítica do processo. Tal oferta de

informações repete, *grosso modo*, um roteiro próprio baseado em valores orçamentários globais (na Matriz de Responsabilidades – MR), nos estudos específicos do Governo Federal (vide pastas de turismo e esportes), Tribunal de Contas da União e matérias jornalísticas que, muitas vezes, repetem os mesmos relatórios. Há uma circularidade de dados e informações, mas as mesmas são carentes de análises.

Em outra ponta, há os movimentos sociais e Organizações Não Governamentais que reclamam a existência de fóruns de debates, maior participação e transparência sobre projetos e custos; formou-se, desse modo, uma polarização dos discursos entre o “estar contra ou não” do megaevento no Brasil. Novamente, as discussões temporalizadas nesse embate não permitem ainda o relativo distanciamento para uma análise sobre o megaevento como um todo. Como então é possível estabelecer uma linha de reflexão que não esteja carregada da polarização aberta e, ao mesmo tempo, contribuir com a análise futura dos acontecimentos? Esse é o primeiro desafio proposto ao organizar o presente trabalho com resultados de pesquisa, conjugando o registro dos dados disponíveis e algumas análises exploratórias sobre o tema. Assim, temos consciência da abertura do debate e não sua versão última.

De modo amplo, pode-se dizer que os portais de informação governamentais tentam registrar os dados gerais, embora quanto mais próximo da escala local (governos estaduais e municipais) os sítios de “transparência” escasseiem suas informações – mais preocupadas em promover a imagem turística, associada a informações orçamentárias atinentes a Matriz de Responsabilidades (MR), como se esta correspondesse à totalidade dos recursos e dos projetos envolvidos com a preparação do megaevento, o que não é verdade.

De fato, a previsão nacional da MR estabeleceu aproximadamente R\$ 28 bilhões com gastos, embora ainda não saibamos quanto recurso (público e privado) será totalizado ao final das



obras. Isso se deve, em grande parte, ao fato de que nas doze sub sedes os três níveis de atuação governamental possuem modelos de governança por vezes complementares, outras vezes conflituosas e, também, em sobreposição. Não há, portanto, uma gestão integrada no aporte dos investimentos levando a uma fragmentação do processo decisório.

Um exemplo ilustrativo no caso da RMNatal ocorreu na implantação do novo aeroporto internacional no município de São Gonçalo do Amarante (Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves), quando a pista de pouso foi investimento realizado pelo Governo Federal, o terminal pela empresa privada (Consórcio Inframérica Aeroportos) e a rodovia de acesso pelo Governo do Estado; coube à prefeitura municipal a instalação da iluminação pública nos novos acessos – a um custo de R\$ 2,2 milhões, valor este que não está presente na MR. Ao observarmos de perto os investimentos locais – destinados ao megaevento – os dados perdem a especificidade e ganham em generalidades orçamentárias, cujas rubricas podem se adequar a várias destinações. Demandará tempo e esforço de pesquisa avaliar exatamente quanto custou aos cofres públicos a Copa do Mundo 2014.

Custos com projetos, contratações de serviços e empresas sem licitação (pela urgência), problemas de adequação das obras à topografia, realização de cadastros, desapropriações, custos jurídicos em processos de litígios, manutenção, além entre outros, correspondem a um esforço que não está visível, mas que farão toda a diferença no orçamento local e estadual. Portanto, a Matriz é um quadro referencial importante, mas não é tudo, cabendo um largo esforço de interpretação dos dados públicos, mas não à vista, nos municípios sede.

A situação se agrava quando tentamos entender as expectativas econômicas dos agentes privados, materializados em investimentos. Nesse caso, a transparência corporativa é menor ainda, sendo possível apenas o conhecimento ou por

coleta de dados primários (entrevistas) ou pelo levantamento na imprensa. Importante frisar que isto vale inclusive para os investimentos realizados a partir de Fundos Públicos, em financiamentos de longo prazo.

O que está evidente é que a Copa do Mundo 2014 só foi possível ser realizada pela presença dos investimentos públicos, diretos ou por empréstimos. Coube às empresas privadas lançarem novas estratégias de atuação de baixo risco ou ainda utilizando fundos públicos para alavancarem seus projetos privados. Em turismo, por exemplo, é evidente a ausência de inovação do *trade* (ofertas ou parques) de modo a aproveitar esse momento para um salto qualitativo em termos de produtos turísticos (como caso comparativo, o PRODETUR-NE foi muito mais revelador de uma mudança no turismo ao Nordeste do que a Copa do Mundo).

Assim, restou aos pesquisadores a construção de uma matriz de pesquisa que objetiva cruzar uma maior quantidade de dados e informações em diferentes segmentos, sendo esta, em parte, a razão da escolha dos itens e subitens consolidados na forma de capítulos a seguir. Antes, porém, cabem algumas breves notas conceituais e de análise geral com o objetivo de clarificar a abordagem geral da pesquisa em Natal.

## **Megaeventos e grandes projetos urbanos**

Enquanto discurso, o termo Legado possui uma importância fundamental ao tratar dos megaeventos e grandes projetos urbanos de modo associados. É verdade que nem todo megaevento necessita da construção de grandes projetos - exemplo disso é o Carnaval, que ocorre em milhares de cidades no Brasil, mas não gera anualmente obras de grande porte; ou as festas juninas no Nordeste, com suas manifestações populares. Em outros casos, o megaevento está ligado diretamente à alteração física das cidades, da sua estrutura viária e equipamentos

coletivos. A Copa do Mundo de futebol e as Olimpíadas são exemplos desse tipo, relacionados ao esporte.

Mas esse modo em si não é um problema, posto que a cidade como um sistema aberto passa por transformações (acréscimos e supressões) durante o tempo. A diferença fundamental é o modelo de modificações da cidade baseado na conversão do que é interesse dos promotores em interesse da própria cidade; os projetos passam a ser justificados pela necessidade imposta pelo megaevento em detrimento das necessidades efetivas da própria cidade – altera-se, portanto, a agenda de prioridades em termos de política pública, passando do projeto pontual a um discurso público de necessidade coletiva. O que era uma possibilidade torna-se essencial.

Os símbolos disto são os equipamentos esportivos de grande porte e obras de mobilidade urbana, ditos como imprescindíveis para realização dos jogos. Mas a noção corrente de que tais projetos são consensuais e necessários, esconde o fato de que tais escolhas são arranjos decisórios articulados em três níveis de governo, com fortes pressões de atores locais e regionais, com mudanças de prioridades na agenda de gestão urbana – em boa parte conflitantes com os Planos Diretores Municipais – e com desmobilização dos movimentos sociais afins.

Portanto, não é uma questão orçamentária apenas, mas é um tema que revela a governança democrática nas cidades. Como e por quem é escolhido o conjunto de obras “necessárias” para realização da Copa do Mundo 2014? A resposta depende de três fatores básicos: a) as exigências do promotor do megaevento, b) a agenda de prioridades dos entes políticos nacional-estadual-locais e c) o relacionamento entre promotores privados e públicos.

Em relação a FIFA seu discurso corrente é de que não interfere nas obras e projetos administrados pelo poder público, mas apenas coloca seu Caderno de Encargos como requisito

mínimo à realização dos jogos, o que em parte é verdade. Mas, por outro lado, torna-se imperioso aos governos locais o aceite da FIFA não apenas dos projetos inerentes ao megaevento (a Arena em si), mas do modelo de cidade reformulada e disponível aos visitantes estrangeiros. Portanto a FIFA não é passiva no processo de definição dos projetos, na medida em que previamente demonstra seus interesses estratégicos na promoção de um “*marketing* de cidade” que mais ou menos se adequa a Copa do Mundo – isso é tão verdade que ocorre uma competição entre cidades e a formulação de documentação síntese, com o objetivo de gerar expectativas positivas para os técnicos da FIFA.

Mas isso não é automático, pois dependerá das possibilidades reais dos agentes políticos governamentais em repor suas próprias agendas de intervenção urbana. Tais agendas de prioridades são formadas, também, nos embates entre os grupos sociais e econômicos que disputam o acesso aos recursos (escassos) sobre o território. Por exemplo, quais políticas urbanas já estavam traçadas em 2007 nos três níveis governamentais e como foram redefinidas na preparação do megaevento Copa do Mundo no Brasil?

Nestes casos, cabe ao Estado mais uma vez instrumentalizar um consenso que arregimente os grupos de interesses locais, transformando o Grande Projeto Urbano (GPU) como o carro-chefe daquilo que John Logan e Harvey Molotch (2007) chamaram de “máquinas de crescimento urbano”. A economia política do espaço urbano, como originalmente pensada por Molotch em 1976, pode ser compreendida como um campo de disputas entre grupos locais (*land-based elite*) ávidos em valorizar o solo urbano e, assim, extrair maior lucratividade. Por vezes tais interesses podem atuar em prol da coletividade, desde que os grupos da coalizão pró-crescimento estejam organizados sob um objetivo comum; outras vezes, tal arranjo decisório é dominado por uma elite específica (rentistas, proprietários,

governo etc.) que passa a ditar o ritmo das intervenções urbanísticas, de acordo com os seus interesses internos.

A tese de Molotch (em seu artigo de 1976) sugere que a busca pelo valor de troca obtida com a terra urbana, visa não apenas a competitividade e/ou produtividade sobre determinado uso, mas sim o monopólio ou a capacidade de controle sobre os potenciais usos que este solo pode receber. A elite governamental, nesse sentido, possui não apenas capacidade de intervir diretamente no solo urbano como, também, facilitar às empresas privadas condições especiais de instalação – redução de custos dos impostos, determinação de áreas públicas para concessões privadas, zoneamento funcional, entre outros (MOLOTCH, 1976, p.312). O solo urbano assume, portanto, papel fundamental no crescimento econômico das empresas e das localidades; entretanto, os ganhos coletivos ou de bem estar urbano advindos de tal crescimento não estão garantidos (e às vezes até ameaçados) por esta máquina de crescimento, pois atendem de modo prioritário aos grupos que engendraram seus objetivos – não é impeditivo o ganho coletivo, mas este é secundário em face aos grupos (elites locais) que promoveram a intervenção urbana.

As coalizões podem assumir diferentes modos de expressão, seja por meio da definição de Distritos Industriais, pela construção de vias e rodovias (além de pontes ou viadutos) ou na construção de projetos arquitetônicos emblemáticos, âncoras de megaeventos – feiras, exposições, jogos, entre outros. Baseados em tais projetos, notadamente aqueles criados a partir de eventos internacionais, as cidades assumem a função de gerar um crescimento econômico extraordinário por meio de grandes saltos de competitividade e posição de *status* perante outras cidades. As coalizões utilizam o simbolismo de tais eventos para maximizar seus ganhos econômicos ainda mais.

Nesse sentido, três grupos de agentes se destacam. Primeiramente, os políticos locais que exercem e sofrem pressão

para que os projetos “saíam do papel”. Em segundo a mídia local, atuando como “formadores de opinião” perante a coletividade, arregimentando opiniões favoráveis e servindo de porta-voz aos grupos sociais; e, por fim, os prestadores de serviços locais (abastecimento de água, energia, transportes etc.).

É nesse sentido que o fenômeno do megaevento passa a nos ajudar a compreender a redefinição dos projetos urbanos em face aos interesses expressos pelos agentes internos e externos às cidades. Associado a reprodução do espaço de modo ampliado, tal modelo assume uma forma-espço e atua como um mecanismo de convergência social e econômica, trazendo em sua base um debate sobre as escalas do território e seus desdobramentos na produção do espaço regional, a partir do polo metropolitano.

Erick Swyngedouw et al. (2002) afirmam que – no caso dos grandes projetos neoliberais – ocorre uma socialização dos custos e uma apropriação privada dos benefícios, principalmente pela alimentação de fundos públicos ou financiamento a juros muito baixos. “Grandes Projetos Urbanos são apresentados como iniciativas lideradas pelo mercado, substituindo o planejamento estatal como principal meio de intervenção nas cidades” (SWYNGEDOUW et al., 2002, p. 567, tradução nossa), atrelados a megaeventos ou a outros usos simbólicos (*marketing* de cidades) de alcance global. Desloca-se o discurso sobre o planejamento urbano de suas preocupações de macro escala para um micro planejamento estratégico com intervenções pontuais. Coalizões urbanas entre os proprietários fundiários, políticos, mídia e comerciantes objetivam ampliar a renda de cada setor a partir da criação de um fato único (evento) centrado na cidade.

Entretanto, é importante evitar a impressão de uma estrutura muito rígida (blocos), operando quase como um complô entre tais agentes, trabalhando contra o social; as coalizões se parecem mais com campos sociais fluidos que disputam a legitimidade de serem reconhecidos como importantes. Pierre Bourdieu – embora não pensando diretamente na produção da

cidade – argumenta que o campo social é redefinido em cada momento (dinâmico) em função da distribuição do capital social e em função do jogo entre as partes (BOURDIEU, 1998, p. 151). A capacidade de legitimar os processos decisórios – principalmente no campo cultural, pende ou pressiona os demais campos políticos e econômicos a absorverem determinadas ideias ou projetos, não existindo uma dualidade fixa entre proprietários e não proprietários. Bourdieu deixa mais claro,

Na realidade, o espaço social é um espaço multidimensional, conjunto aberto de campos relativamente autônomos, quer dizer, subordinados quanto ao seu funcionamento e às suas transformações, de modo mais ou menos firme e mais ou menos direto ao campo de produção econômica: no interior de cada um dos subespaços, os ocupantes das posições dominantes e os ocupantes das posições dominadas estão ininterruptamente envolvidos em lutas de diferentes formas (sem por isso se constituir necessariamente em grupos antagonistas) (BOURDIEU, 1998, p.153).

Desse modo, os agentes que buscam sua legitimidade o fazem a partir de um discurso que necessita ser reconhecido como socialmente relevante, seja pela ênfase no econômico ou no aumento no *status* ou na competitividade global. Mídia, proprietários, governos e comerciantes, por exemplo, não perdem suas características internas ao se organizarem em uma coalização pró-crescimento, mas ajustam-se a um discurso comum de formação de consensos públicos (mesmo que entre si possam discordar de alguns pontos). O clima de investimentos – a mobilização de recursos públicos e privados – em torno de determinados projetos precisa ser configurado como ganhos da cidade e não de grupos específicos.

Ainda nesse sentido, observa Ferreira (2007, p. 153), que saber quem efetivamente possui o “controle da cidade é, portanto, uma questão fundamental, ainda mais se os objetivos fixados por quem governa forem exatamente os de transformá-la em uma máquina de crescimento que pode gerar significativos ganhos agregados”.

Voltando ao tema dos megaeventos e grandes projetos, é válido ressaltar neste ponto que as intervenções urbanísticas definem um primeiro consenso público baseado na valorização fundiária e na substituição da população original por outra de maior renda, ou por novos usos mais sofisticados e caros. O megaevento eleva o nível de equivalência urbana, absorvendo investimentos coletivos (na forma de financiamentos públicos) e reconcentrando essa renda para uma camada específica do campo social, conformando o que Swyngedouw et al. (2002), p. 572), argumentaram como a criação de “ilhas” de riqueza contornadas pela população pobre, diminuindo a diversidade sócio espacial dessas áreas.

David Harvey (2004a), ao refletir sobre a construção de espaços “gentrificados”, argumenta que o discurso da Parceria Público-Privada traz consigo não apenas uma gramática nova em termos de gestão pública, mas, sobretudo, a retomada de uma agenda empresarial agora levada à frente por prefeitos. Ocorre que a “eficiência” e a flexibilidade aplicada à gestão dos Grandes Projetos Urbanos não vem acompanhada de reformas institucionais que garantam a efetividade das Políticas Públicas previamente agendadas socialmente, criando um descolamento entre a luta política pelo Direito à Cidade e o tempo de retorno do capital investido, cada vez mais curto. Diz Harvey,

Em meio a toda essa espiral de desigualdade, os grandes interesses corporativos e financeiros florescentes (incluindo os meios de comunicação) promovem sua própria versão de política da identidade, lançando grande número de manifestos em favor do comportamento politicamente correto. Sua mensagem central, repetida de modo incessante, é que toda contestação às glórias do livre mercado (de preferência com nichos assegurados por decreto, monopolizado e subsidiado pelo Estado na prática) tem de ser impiedosamente combatida e desqualificada até desaparecer (HARVEY, 2004a, p. 204).

Embora tal trecho se refira às políticas de revitalização urbana em Baltimore, auxilia na compreensão dos mecanismos de criação de megaprojetos urbanos em um contexto de



urbanização neoliberal, isto é, a ênfase na reformulação da gestão urbana (de tradicional à corporativa) passa também pela reformulação dos espaços públicos – ou melhor dizendo, sua conversão de valor de uso para valor de troca. No nosso caso, a demolição de estádios públicos e construção de arenas esportivas privadas são o exemplo mais direto disso; mas outros são possíveis de serem observados, como o impacto de projetos de mobilidade em áreas de valorização imobiliária, a concentração de financiamentos de longo prazo (e juros baixos) a projetos privados de alto risco, o controle policial das novas áreas urbanizadas em detrimento das áreas periféricas, a revisão ou anulação de leis de controle social sobre obras públicas, o aumento da dívida pública para manutenção de projetos de alto custo, a diminuição e até mesmo o enfrentamento com os movimentos sociais, entre outros.

A Copa do Mundo 2014 no Brasil possui, inclusive, um documento síntese legitimador de grande parte das práticas descritas acima que é a Lei 12.663/12 ou Lei Geral da Copa. Tal Lei Federal garante à FIFA o monopólio de titularidade sobre símbolos ou marcas ligadas ao megaevento<sup>1</sup>; demarca um território exclusivo de comercialização das marcas FIFA ligadas ao patrocínio dos jogos, flexibiliza condições de trabalho às empresas ligadas a FIFA e concede isenções gerais de impostos (nos três níveis de governo). Mesmo após contestação legal da Procuradoria Geral da União, o Supremo Tribunal Federal admitiu o tratamento especial do governo brasileiro à FIFA, inclusive permitindo que a União possa arcar com custos processuais que eventualmente recaiam sobre a instituição (OLIVEIRA, 2014).

Desse modo, “um verniz superficial de capitalismo competitivo depende pro consequente de um substrato profundo de cooperações e colaborações obrigatórias a fim de assegurar uma base ao livre mercado” como assinalou Harvey (2004a, p. 237). Mas como o megaevento Copa do Mundo 2014, tão conjuntural e passageiro, pode estar relacionado a essas mudanças mais

profundas? Para tanto, é necessário observamos mais de perto os megaeventos.

## Da teoria à prática

A partir da reflexão de David Harvey (2009), vemos que a produção de elementos arquitetônicos para recepcionar megaeventos internacionais favorece a formação e captura de capital simbólico e, conseqüentemente, determina os segmentos da população a serem beneficiados pelos excedentes, já que o ponto de referência mais evidente em que esse processo funciona é o turismo contemporâneo e o empreendedorismo imobiliário.

Apesar dessa “promoção” e “crescimento” da cidade, a partir das dinâmicas da produção de espaços para receber megaeventos internacionais, existe, sobretudo, esquemas de competitividade intraurbana com base na criação de espaços urbanos capazes de valorizar o capital no entorno dos projetos relacionados com o megaevento, assim como nas ações de agentes na condução de coalizões entre as chamadas “classes rentistas” e poder público, já que existe uma canalização dos fundos públicos em favor da apropriação privada dos ganhos.

Portanto, o lugar age como peça fundamental de ligação (intermediação) entre os interesses dos grupos nacionais e internacionais ao quadro de competição intraurbana ou metropolitana de base local. É nesse sentido que reflete Otília Arantes ao comentar que,

Dizer (com a melhor boa vontade do mundo) que justamente a ambição estratégica dos novos Grandes Projetos Urbanos é promover ‘articulação’ entre vanguarda e retaguarda é ignorar que na verdade estes dois polos – desde que sempre ‘articulados’ – são, tanto quanto as tão decantadas novas centralidades que pretendem estar induzindo, a expressão material e simbólica da concentração espacial de poder e riqueza exigida precisamente pelo comando das cadeias produtivas mundiais (ARANTES, 2007, p. 70).

A associação entre megaeventos e grandes projetos urbanos tornou-se cada vez mais necessária à formação de coalizões urbanas mais fortes. Os Jogos Olímpicos de Barcelona, em 1992, é talvez o caso mais discutido na literatura sobre esse tema, instado a prestar testemunho tanto a prefeitos ávidos por copiar seu modelo, quanto aos seus críticos (Cf. MONCLUS, 2007). Mas, desde o início dos anos de 1980, pesquisadores como Peter Hall (1982) e mais tarde David Harvey ([1989] 2009) já apontavam o uso dos grandes projetos como novo modelo de gestão das cidades, ao mesmo tempo em que alertavam os riscos ao planejamento convencional.

Coaffe e Johnston (2007), por exemplo, observam que no conjunto da literatura sobre o tema (megaeventos esportivos), a partir dos anos de 1990, quatro preocupações aparecem de modo mais nítido; primeiro o impacto econômico sobre o poder local (aumento de custos de manutenção em longo prazo); outra preocupação é o custo dos próprios projetos, subestimados inicialmente e que constituem um peso muito alto para sua realização. Terceiro, tais projetos possuem expectativas muito exageradas, principalmente no uso do emprego e renda como justificativa – mas se revelam decepcionantes em médio e longo prazo. Por fim, o risco aos processos de governança democrática, posto que tais projetos estão baseados em regimes de pró-crescimento liderados por políticos locais (COAFFE; JOHNSTON, 2007, p. 141).

É importante destacar, no trabalho de Coaffe e Johnston, a pluralidade de abordagens teóricas e empíricas sobre o tema, não especialmente questionam o megaevento em si (isto é, a razão de ser dos jogos e exposições), mas aludem ao uso deste por parte dos grupos de poder (ou “coalizões pró-crescimento”), econômicos e políticos, em engendrar transformações físicas, sociais e simbólicas nas cidades. Por exemplo, o tema da segurança pública ganhou cada vez mais destaque e recursos desde os Jogos Olímpicos de Los Angeles, em 1984. Coaffe e Johnston registram que o custo com segurança por atleta era de US\$ 11,6

mil em 1984 passando para US\$ 142,8 mil nos Jogos de Atenas em 2004 (COAFFE; JOHNSTON, 2007, p. 146).

Outra característica fundamental ao abordarmos megaprojetos e projetos urbanos é a capacidade (factual ou discursiva) em causar recuperações ou revitalização de áreas urbanas, em especial, aquelas localizadas em zonas de baixa valorização ou históricas. O “modelo Barcelona”, em 1992, destacou-se como um símbolo especialmente importante para os defensores do empreendedorismo urbano e das parcerias público-privadas. A orla marítima foi utilizada como espaço de reestruturação, assim como o uso de arquitetura “de grife” como expressões de uma Nova Barcelona e uma Nova Espanha, recém-aceita na União Europeia. Outra característica do caso Barcelona é o acumulado de planos e propostas para a cidade desde o final dos anos de 1970, avançando nos anos de 1980, liderados pelo prefeito Pasqual Maragall (MONCLUS, 2007). Em meados dos anos de 1980, Maragall estabelece ajustes do planejamento urbano, aproximando-se das intervenções de renovação urbana e melhorias pontuais na cidade. Mas foi com a disputa e ganho para as Olimpíadas de 1992 que o Projeto Barcelona ganhou um impulso renovado.

Nesse sentido, resume Fernanda Sánchez,

O governo municipal vai impondo cada vez mais a ideia de fatalidade das práticas econômicas liberais e da necessidade de uma atuação, na esfera do planejamento, baseada no pragmatismo por cima das ideologias. Busca-se a integração crescente de Barcelona ao continente europeu e a internacionalização da cidade a qualquer preço (SÁNCHEZ, 2010, p. 217).

O passo seguinte do *Ayuntamiento* de Barcelona é estabelecer uma forte ênfase nos Jogos Olímpicos de 1992 como evento decisivo para consolidar a renovação não apenas urbana, mas, sobretudo, cívica da cidade – sua inserção europeia e global de modo definitivo estava em jogo. Forma-se em torno das Olimpíadas 1992 uma coalização de interesses pró-crescimento cujo espaço urbano assume um papel fundamental. Complementa Sánchez que,

No aspecto tático-estratégico, o governo municipal subordina os recursos do espaço aos objetivos políticos de valorização de determinados fragmentos da cidade, construídos ou renovados em detrimento de outros, e reordena os diferentes setores econômicos e circuitos que incidem intensamente no lugar: o setor imobiliário com capital internacional, o setor de turismo, o setor ligado aos empreendimentos culturais, os setores de comércio e serviços (SÁNCHEZ, 2010, p. 224).

Um dos efeitos posteriores desse processo foi a difusão de um modelo de planejamento estratégico baseado na *expertise* catalã em vender a si próprio como receita de sucesso, influenciando diversos Planos em municípios brasileiros (VAINER, 2007). Mas o resultado prático desses Planos pouco lembrava as expectativas postas; ao final dos anos de 1990, o quadro de restrição econômica causado pelas políticas neoliberais apertava ainda mais o quadro fiscal e tributário dos estados e municípios, impedindo a execução de grandes projetos urbanos.

Mas foi na gestão de um governo de “esquerda” que a experiência de projetos urbanos associados a megaeventos entra em uma nova fase, tendo como principal centro de difusão a cidade do Rio de Janeiro. Já no Governo Lula, a tentativa frustrada de sediar as Olimpíadas de 2012 mostrou, de modo claro, o objetivo de parte da gestão Federal em estimular novas candidaturas, em especial à recepção dos Jogos Pan-Americanos em 2007; nesse contexto, o Rio de Janeiro é apontado como o “cartão postal” do Brasil, principal arena para realização do megaevento. O PAN 2007, os Jogos Militares em 2011, a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, devem ser observados como expressão de um forte consenso público no papel dos projetos urbanos e sua associação às transformações sociais e econômicas, provadas pelos megaeventos. Nesse sentido, Fernanda Sánchez (et al., 2012) comenta que,

O investimento discursivo dos mentores dos respectivos projetos, dos patrocinadores e organizadores do evento, dos órgãos governamentais envolvidos e de diversos meios de comunicação, está orientando para enaltecer essa qualidade que seria inata da cidade, isto é, a identidade esportiva carioca

associada à exuberância do sítio urbano, elementos que, juntos constroem a ‘vocação da cidade para megaeventos’” (SÁNCHEZ et al., 2012, p. 236).

A candidatura do Brasil para a recepção da Copa do Mundo em 2014 pode ser associada ao fortalecimento da imagem que o Governo Lula empreendia não apenas no Rio de Janeiro, mas internacionalmente. A competição entre os estados para tornarem-se subsedes da Copa 2014, revela o estímulo do governo Federal a uma presenç a do megaevento em diversas regiões do país.   essa a base inicial de coalizões políticas no sentido de garantir o máximo de subsedes possíveis – eram 18 as candidaturas originais – que acabou por formar a distribuição em 12 cidades, incluindo Natal-RN. É o contexto local que os capítulos seguintes pretendem analisar, especialmente a partir dos dados coletados até a realização do megaevento em junho de 2014.

## Nota

1. Cf. FIFA. Diretrizes públicas: marcas oficiais da FIFA. Edição geral n. 6, abril de 2013. Disponível em <<http://www.fifa.com>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

## Referências

- ARANTES, Otília. **Uma estratégia fatal**. In. ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do pensamento  nico**. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Chai-na**. São Paulo: Edusp, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. **O capital simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- COAFFE, Jon; JOHNSTON, Lorraine. Accommodating the Spectacle. In: GOLD, John R. GOLD, Margaret M. Ed. **Olympic Cities: city agendas, planning and the World’s Games, 1896-2012**. New York: Routledge, 2007. p. 138-149.
- FERREIRA, João Sette W. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Petrópolis: Vozes, 2007.

- HALL, Peter. **Great Planning Disasters**. Berkeley: University California Press, 1982.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- \_\_\_\_\_. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2004a.
- \_\_\_\_\_. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2009.
- INDOVINA, Francesco. Os grandes eventos e a cidade ocasional. In: Ferreira, V. M. et al. **A cidade da Expo 98: uma reconversão na frente ribeirinha de Lisboa**. Lisboa: Editorial Bizâncio, 1999.
- LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. **Urban fortunes: the political economy of place**. California: University of California Press, 2007.
- MOLOTCH, Harvey. **The City as a Growth Machine: toward a political economy of place**. In: *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, set. 1976, 309-332. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2777096>>. Acesso em: maio 2013.
- MONCLUS, Francisco-Javier. Barcelona 1992. In: GOLD, John R. GOLD, Margaret M. (edit.) **Olympic Cities: city agendas, planning and the World's Games, 1896-2012**. New York: Routledge, 2007.
- OLIVEIRA, Mariana. **Supremo valida benefícios à FIFA previstos na Lei Geral da Copa**. Portal G1. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/05/maioria-do-stf-valida-beneficios-fifa-previstos-na-lei-geral-da-copa.html>>. Acesso em: ago. 2014.
- SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2010.
- \_\_\_\_\_. BIENESTEIN, Glauco; MASCARENHAS, Gilmar; OLIVEIRA, Alberto. Megaeventos e metrópoles. Insumos do Pan-2007 e as perspectivas para as Olimpíadas de 2016. In: OLIVEIRA, Fabricio Leal de; et. al (Org.). **Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- SWYNGEDOUW, Erik. et al. **Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy**. *Antipode*, v. 34, issue 3, 2002, p. 577-582.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 75-104.

## **Tempo de preparação:**

a economia pública às vésperas da  
Copa do Mundo 2014 (2007-2013)

*Marcelo Augusto Pontes de Araújo*  
Mestre em Economia e Mestrando em Estudos  
Urbanos e Regionais da UFRN

*Richardson Leonardi Moura da Câmara*  
Mestre em Estudos Urbanos e Regionais e Doutorando do  
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFRN

A ideia de Legado para a Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil colocou o tema crescimento econômico como um dos principais ganhos tangíveis que a realização do Megaevento deixaria ao país. A possível criação de novos empregos e de novos investimentos – antes, durante e depois dos jogos – alimentou os discursos governamentais no sentido de justificar os pesados investimentos públicos, além da isenção geral ou parcial de impostos à FIFA e seus parceiros.

Algumas das primeiras avaliações sobre o tema foram otimistas. Em 2010 a FGV *Projetos/Ernst & Young* estimou em um ganho do PIB Nacional na ordem de 0,7% e para a cidade do Natal em 7,1% (FGV, 2010, p. 16). Já a consultoria *Value Partners Brasil*, sob encomenda do Ministério do Esporte (2010, p. 29) projetou um incremento no PIB entre 2010-2014, em média, na ordem de 0,26% do PIB Nacional e para Natal de 4%.



Após quatro anos, algumas avaliações do próprio mercado deram conta de que o impacto econômico da Copa do Mundo 2014 não seria significativo; a agência de classificação de risco *Moody's*, por exemplo, considerou muito pequeno o volume de investimentos em face ao PIB nacional, incluindo o período de baixo crescimento dos últimos dois anos (VALOR, 2014). Outros consultores avaliaram que haveria ganho pontual nos setores ligados diretamente ao megaevento, como bebidas, segurança e publicidade – mas, para os demais, seria baixo o impacto ou até mesmo negativo (MARTELLO, 2014). Em entrevista em junho de 2014, o presidente da Embratur, Vicente Neto, estimou os ganhos em R\$ 6,7 bilhões – correspondente a 0,16% do PIB nacional em 2011 (COPA DO MUNDO GEROU..., 2014).

Mas as primeiras análises pós-Copa 2014 indicaram que parte do mau resultado da economia brasileira no segundo semestre de 2014 foi atribuída, entre outros fatores, ao megaevento que teria reduzido a demanda por determinados produtos. No período pós-Copa a redução do PIB foi de 0,6% em relação aos primeiros meses do ano, puxada para baixo pelo setor de serviços e indústria (ALVES, 2014). Ainda não ficou claro o real impacto do megaevento – tanto negativo ou positivo – na economia, mas o que está delineado é que tais ganhos econômicos não ocorreram com a intensidade ou expressividade anunciados há quatro anos. A busca pela dimensão real desse impacto socioeconômico, resultado do megaevento Copa do Mundo 2014, ainda alimentará muitos estudos durante os próximos anos, pois sua análise dependerá de dados disponíveis em médio e longo prazo sobre as contas nacionais. Entretanto, faz-se necessário estabelecer um balanço sobre os anos iniciais de preparação, buscando compreender as linhas gerais das contas públicas relacionadas com o desenvolvimento dos projetos preparatórios buscando, com isso, estabelecer uma base comparativa futura para os reais ganhos (ou perdas) do processo como um todo.

Contrariando os discursos governamentais de 2007, que defendiam a maior participação do capital privado nos investimentos, o que se verificou foi que os tais projetos foram viabilizados nos anos de preparação utilizando, em sua maioria, recursos públicos, seja por meio de transferências intergovernamentais diretas, seja por meio de empréstimos da Caixa Econômica Federal ou utilizando linhas de crédito especiais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES como lastro financeiro para diversas obras. Assim, a Copa do Mundo em 2014 foi viabilizada com fundos públicos destinados pelo Poder Executivo, nas três esferas de poder.

Portanto, ao falarmos de impacto econômico do megaevento Copa do Mundo 2014, estamos abordando diretamente as contas públicas, investimentos e dívidas realizadas pela União, os estados e municípios. Considerando apenas a Matriz de Responsabilidades do Governo Federal referente a setembro de 2013, o investimento total previsto para o megaevento alcançaria R\$ 25,6 bilhões, sendo que deste apenas R\$ 3,7 bilhões eram da iniciativa privada (14,4%). O financiamento do governo Federal respondia por R\$ 8,2 bilhões e mais R\$ 5,7 bilhões de investimento direto, enquanto os governos locais totalizaram R\$ 7,8 bilhões. Na Matriz Consolidada de dezembro de 2014, o total dos recursos alcançou R\$ 27,12 bilhões, sendo 84% desse valor oriundo da União, estados e municípios (MATRIZ DE RESPONSABILIDADES, 2014).

No caso de Natal, como cidade-sede, os investimentos previstos na Matriz de Responsabilidades (dezembro de 2014) alcançaram R\$ 1,54 bilhão, ou pouco mais de 5,0% do total nacional, sendo que destes R\$ 400 milhões foram destinados à construção do Arena das Dunas. Mas também é sabido que a Matriz de Responsabilidades não constituiu a totalidade dos investimentos, em grande parte devido aos constantes atrasos na realização das obras que retiraram vários projetos da Matriz e que foram repassados para o Programa de Aceleração do

Crescimento, embora ainda tenham desfrutado do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), criado para agilizar a conclusão dos projetos públicos. No caso de Natal a Matriz prevê R\$ 1,54 bilhão em obras e mais R\$ 348 milhões advindos de projetos inseridos no PAC ou recursos próprios do governo do RN e da Prefeitura do Natal-perfazendo R\$ 1,88 bilhão em investimentos previstos entre 2009 e 2014.

Considerando o montante (total no período) em face do PIB do Rio Grande do Norte, vê-se que representa pouco mais de 4% dos R\$ 36,1 bilhões em 2011; em relação ao PIB de Natal, município que recebeu a maior parte das obras, o peso relativo é maior com quase 14%. Então, o impacto é positivo ou nulo?

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é compreender as bases da economia pública que estavam abertas a tais investimentos, verificando se no período 2007 a 2012 o conjunto de obras previstas alterou de alguma forma a economia do estado do RN e do município de Natal. Como vimos acima, os prognósticos quanto ao crescimento em curto prazo do país e das cidades envolvidas no megaevento foram incertos, em face da ausência de dados que reflitam a real absorção de tais investimentos na economia real. De modo geral, os governos acabam sobrevalorizando dados acumulados em curto prazo (volume de serviços e comércio, contratação de mão de obra etc.) como legado do megaevento, sem levar em conta a própria dinâmica econômica das cidades. Portanto, optou-se por realizar uma análise dos dados referentes à solidez financeira da gestão pública local, questionando se o possível impacto positivo da Copa do Mundo 2014 encontra um cenário positivo de ajustes das contas governamentais e de baixa formação da dívida pública.

Para tanto, a análise da dimensão econômica passa pela análise do investimento e do endividamento do setor público nas esferas municipal e estadual, com ênfase no comportamento da economia pública de Natal, em especial no setor serviços (Turismo), durante os anos de preparação ao mundial, de 2007

a 2012, para Natal e para o estado do Rio Grande do Norte, em alguns indicadores básicos. Assim, as perguntas que guiam esse estudo são: a) o município e/ou o estado tem aumentado a sua capacidade de investimento em razão da realização da Copa do Mundo de 2014? b) da mesma forma, há aumento na dívida pública em curto prazo? c) a Copa do Mundo de 2014 atraiu investimentos privados locais (aumento no número de empresas e empregos)?

Para responder tais perguntas dividimos o artigo em dois tópicos, o primeiro apresenta os níveis de investimento efetivo e capacidade de investimentos, valores calculados a partir da metodologia desenvolvida pelo estudo de Garson (2004). Ainda no primeiro tópico é também analisado o endividamento público através dos níveis de endividamento bruto da esfera municipal e estadual.

Finalizando a primeira parte, utilizamos novamente a metodologia de Garson (2004) para separar os gastos municipais entre sociais, entre o gasto social e o gasto urbano, e investigar se durante o período de preparação ocorreu qualquer tipo de compressão orçamentária dos gastos mais prioritários como saúde e educação, por exemplo, em favor dos custos relacionados ao megaevento. No segundo tópico, que trata dos investimentos privados, identificamos o crescimento do número de empresas, organizações e pessoas ocupadas em Natal, com especial destaque para setores e atividades característicos do setor turístico. Finalizamos com uma conclusão sobre a dinâmica econômica apresentada em Natal durante o período de preparação e os possíveis cenários que esse evento poderá trazer para a economia potiguar.

Para a elaboração dos resultados utilizamos os dados da Secretaria do Tesouro Nacional, organizados no Banco de Dados “Finanças Públicas dos Municípios”, referente aos investimentos e despesas municipais e estaduais, enquanto as informações sobre os números de empresas e outras organizações e

pessoal ocupados foram extraídas da base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

## Investimentos públicos

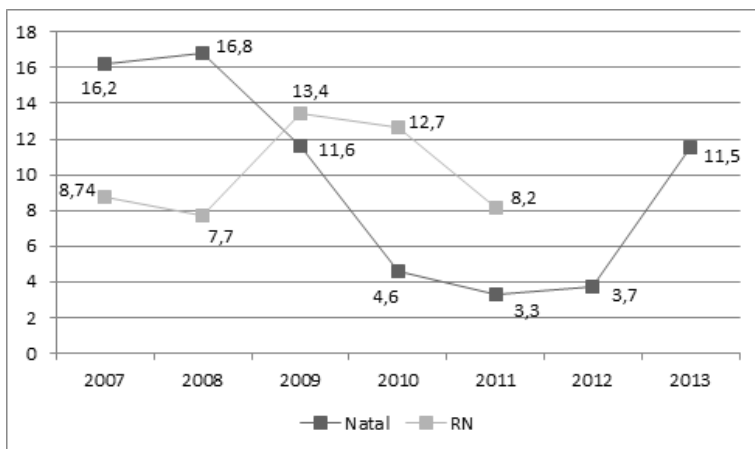
A análise do investimento público municipal e estadual é um componente de extrema importância na identificação dos possíveis impactos econômicos do megaevento nas cidades-sede, visto que o discurso governamental apontou para o aumento no fluxo dos investimentos em infraestrutura urbana, a exemplo da reforma ou construção de aeroportos, portos ou estádios de futebol, dinamizando, dessa forma, a economia por meio dos seus efeitos multiplicadores. Um município que mantenha um bom equilíbrio entre receita e investimento possui maiores chances de empreender programas e projetos que deem continuidade às ações pontuais, após a realização do megaevento. Entretanto, tais investimentos podem atuar também de maneira adversa ao sobrecarregar a dívida pública local, pressionando as contas públicas em um contexto de baixa arrecadação fiscal.

O investimento efetivo – relação entre as inversões líquidas e a receita total (Cf. GARSON; RIBEIRO, 2004) – no município de Natal apresentou uma tendência regressiva ao longo do período de preparação à Copa do Mundo, conforme apontado na Figura 1. Em 2007, ano em que o Brasil foi escolhido como país sede dos jogos, o investimento efetivo do município correspondia a 16,2% da receita total. Em 2008, esse percentual subiu para 16,8%. Desde então, tal investimento efetivo apresentou uma queda constante, caindo para 11,6% em 2009 (ano em que Natal foi escolhida como uma das cidades-sede da Copa do Mundo 2014) e chegando a apenas 3,3% em 2011. Nos dois anos posteriores, a curva do investimento efetivo inicia uma pequena reação, passando para 3,7% em 2012 e alcançando 11,5% em 2013, mas retomando ao mesmo patamar de 2009. Um percentual bem abaixo dos anos anteriores, como podemos verificar na Figura 2, quando o município teve uma receita acima de R\$ 1 bilhão e

montante de investimento efetivo da ordem de R\$ 169 milhões (2008); em 2013, embora a arrecadação tenha crescido R\$ 0,5 bilhão a mais, o investimento efetivo cresceu apenas R\$ 10 milhões em comparação com 2008, mostrando a dificuldade existente para se estabelecer o equilíbrio financeiro anterior (2008-2009). A partir de 2010, quando o município se preparava para sediar a Copa do Mundo de 2014, iniciou-se uma trajetória de queda no volume de investimento, recuperando a capacidade de investimento municipal apenas em 2013, às vésperas do megaevento. Tal crescimento no último ano (2013) pode estar relacionado ao início das obras de mobilidade urbana, drenagem e pavimentação no entorno do estádio Arena das Dunas, com a previsão de conclusão no período pós-Copa 2014.

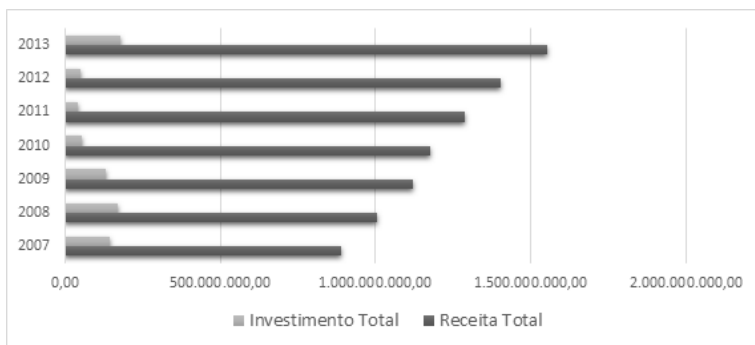
O Investimento efetivo para o governo estadual apresentou uma situação mais equilibrada, com mudanças menos bruscas do que a da cidade-sede, porém, com uma trajetória de queda a partir de 2009. A taxa de investimento que nos dois primeiros anos do levantamento da pesquisa (2007 e 2008) era um pouco acima de 8% teve um crescimento no ano seguinte para 13,4% e, a partir de 2009, iniciou uma trajetória de queda chegando ao último ano do levantamento (2011) ao patamar inicial a 8%. Pode-se inferir que o estado do RN foi o principal responsável pelos investimentos iniciais nos anos de preparação para a Copa do Mundo e que não houve a sustentabilidade desejada desses investimentos, já que houve um retorno a patamares iniciais.

Figura 1 – Natal e RN: Investimento efetivo (em %) para 2007-2013\*



Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados na Secretaria do Tesouro Nacional (STN). \* Para o ano de 2013 foi utilizado o Balanço Anual da Prefeitura Municipal do Natal. Os dados do STN para o governo estadual se encontram disponíveis somente até o ano de 2011.

Figura 2 – Natal: Investimento x Receita total (2007-2013\*)



Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados na Secretaria do Tesouro Nacional. \* Para o ano de 2013 foi utilizado o Balanço Anual da Prefeitura Municipal do Natal.

As possibilidades de investimento efetivo não dizem respeito somente aos recursos livres de vinculação orçamentária, já que existem gastos imprescindíveis na gestão municipal e que não fazem parte dos chamados gastos incomprimíveis, isto é, vinculados constitucionalmente, tais como coleta de lixo e iluminação pública (GARSON, 2004). Portanto, o investimento pode ainda ter um componente de déficit orçamentário e, para eliminar essa situação, calculamos a percentagem do total do investimento e da receita total que teria sido realizada numa situação de equilíbrio de curto prazo, ou seja, de equilíbrio orçamentário.

No que diz respeito à sustentabilidade de curto prazo do município, observamos na Figura 3 que em três anos, o investimento teve um componente de déficit orçamentário. Ou seja, 94,04% do total da receita investido tinha cobertura orçamentária em 2007 e os demais 5,96% desse gasto foi financiado com déficit. Para que se chegasse a um equilíbrio orçamentário nesse ano o total do investimento necessário deveria corresponder a 16,99% da receita total. O que não ocorreu. No exercício de 2009, a parcela do investimento financiado por déficit correspondeu a 64,19% do total desse gasto, enquanto em 2010 a mesma rubrica correspondeu a 28,62% do total investido. Nos demais anos foi apresentado superávit orçamentário (acima de 100%), o que significa que o investimento teria margem para um maior crescimento até que chegasse ao equilíbrio orçamentário e não foi realizado.

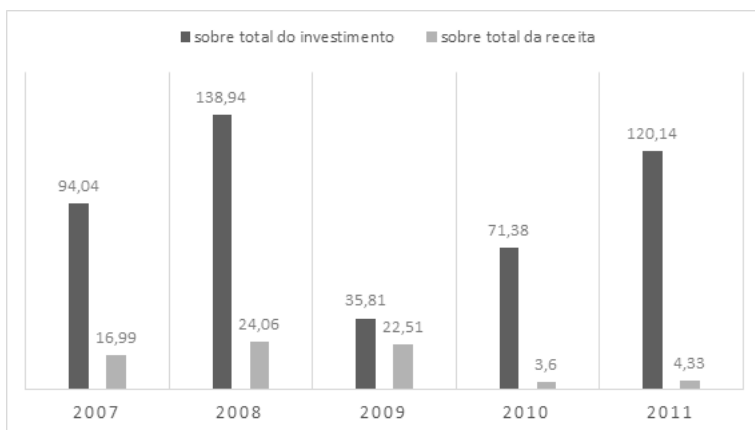
No que se refere aos últimos anos da análise (2009-2011), nos dois primeiros, o financiamento teve uma alta parcela do déficit, enquanto em 2011 o investimento teria margem para ser maior; porém, esse incremento não se concretizou, ou seja, nesse ano o equilíbrio de curto prazo sobre o total do investimento atingiu 120,14%. Esse dado nos diz que havia a possibilidade de aumentar 20,14% do investimento respeitando uma situação de equilíbrio orçamentário.



Já as finanças do governo do estado apresentaram números mais equilibrados, financiando o seu investimento com déficit apenas um ano (2009), como podemos observar na Figura 4. Nos demais anos, há uma margem de investimento, respeitando o equilíbrio orçamentário, que não foi realizada, com destaque para 2010, ano em que o investimento poderia subir para 38,8% em situação de equilíbrio orçamentário.

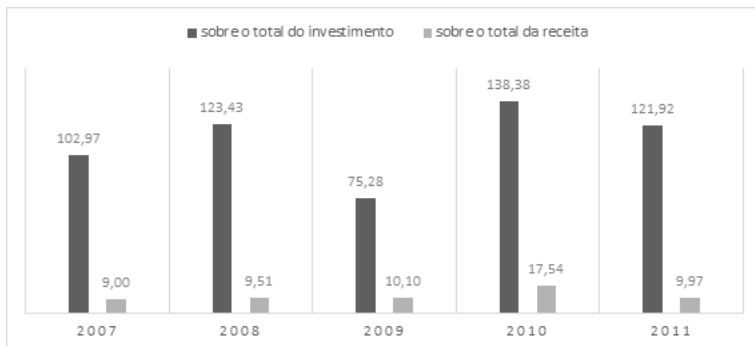
Porém, quando passamos a análise do endividamento bruto, obtido a partir dos restos a pagar processados, que mostram os valores das dívidas feitas no exercício/ano que serão pagas nos anos posteriores, sobre a receita total, percebemos uma relação inversa ao investimento efetivo (Figura 5).

Figura 3 – Natal: Capacidade de investimento (2007-2011)



Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados na Secretaria do Tesouro Nacional.

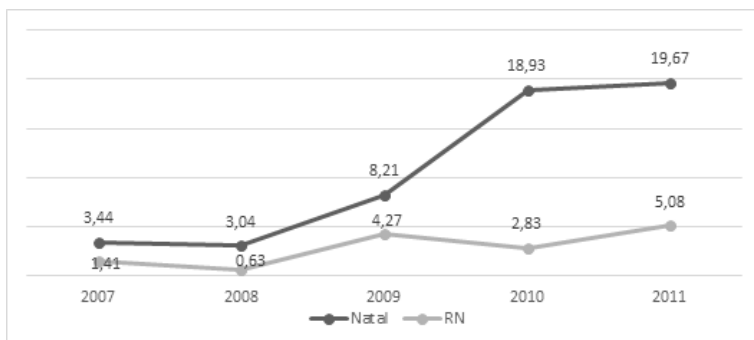
Figura 4 – Rio Grande do Norte: Capacidade de investimento



Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados na Secretaria do Tesouro Nacional.

Ao longo do período estudado observa-se uma tendência de crescimento acentuado do endividamento bruto no município de Natal, chegando a crescer mais de 16 pontos percentuais. Merece destaque mais uma vez analisar o ciclo de gestão que, apesar dessa tendência ser constante em todos os anos, apresenta um incremento desse valor a partir da mudança da administração municipal em 2008. Enquanto nos outros anos os valores do endividamento bruto se encontravam perto dos 3%, em seu primeiro ano de mandato a nova gestão mais do que dobra esse valor, subindo o nível de endividamento para 8,21%. Contudo o incremento dessa rubrica do primeiro para o segundo ano é mais impressionante ainda, chegando a ultrapassar 18%, continuando a crescer no ano seguinte.

Figura 5 - Endividamento bruto – RN e Natal (2007-2011)



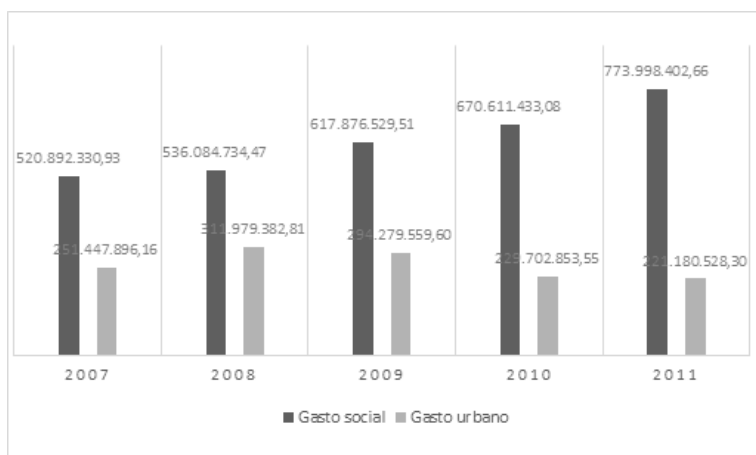
Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados na Secretaria do Tesouro Nacional.

Para o estado do Rio Grande do Norte a tendência é igualmente crescente, porém com uma intensidade bem menor e com uma preocupação a mais, visto as obrigações financeiras vinculadas ao contrato de concessão da Arena das Dunas, que comprometerá até 3% da receita estadual nos próximos 15 anos. Mesmo que o endividamento bruto tenha crescido bem menos que o municipal, aproximadamente 4 pontos percentuais, manter o equilíbrio fiscal será uma real dificuldade para garantir o pagamento das prestações mensais – em especial, referentes à construção da Arena das Dunas – e evitar o impacto gradual no endividamento do estado nos próximos anos.

Outra questão que cerca o debate sobre a realização da Copa do Mundo 2014 é a possível reorientação de investimento público para as obras da Copa, comprimindo demais recursos em questões sociais e prioritárias como educação e saúde, por exemplo. Para analisar essa questão, utilizamos a metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles (GARSON, 2004) em que se separa os gastos municipais em duas rubricas: gastos sociais e gastos urbanos. A primeira englobaria Assistência Social, Previdência, Direitos da Cidadania, Saúde, Cultura, Educação, Trabalho, Desporto e Lazer, enquanto a segunda, Saneamento,

Habitação, Urbanismo, Gestão Ambiental, Transporte. Ou seja, os gastos urbanos seriam aqueles que estariam mais diretamente ligados à realização da Copa do Mundo.

Figura 6 – Natal: Gasto Social x Gasto Urbano (2007-2011)



Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados na Secretaria do Tesouro Nacional.

Ao observarmos a divisão entre os gastos sociais e urbanos do município de Natal entre o período de 2007 a 2011 podemos inferir que a diferença entre essas duas rubricas é considerável, contradizendo a opinião popular e o senso comum de que se retiraria o dinheiro de políticas públicas essenciais como a saúde e da educação para as intervenções relacionadas à Copa do Mundo de 2014. Enquanto em 2007 os gastos sociais são aproximadamente o dobro dos gastos urbanos, em 2011 essa diferença se amplia para quase 3,5 vezes mais, nos mostrando que, ao longo do período estudado, os gastos sociais subiram quase 50%, enquanto os gastos urbanos diminuíram aproximadamente 12%.

## Investimentos privados

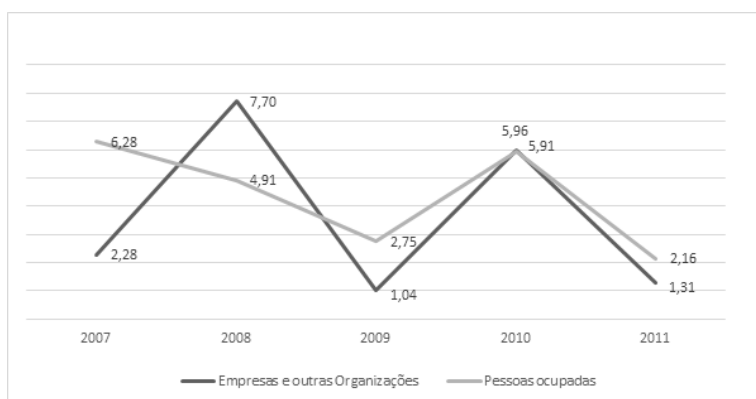
Um dos argumentos utilizados para justificar a Copa no Brasil foi que através dos investimentos públicos das arenas esportivas e demais equipamentos de infraestrutura haveria um efeito multiplicador que aqueceria o mercado nacional, principalmente nas áreas ligada ao turismo. Contudo, quando analisamos os dados referentes à economia ligada ao turismo de Natal/RN, observamos uma tímida e breve influência econômica do megaevento na cidade.

Como podemos analisar na Figura 7, o número de empresas e outras organizações apresentaram uma dinâmica peculiar em Natal. No primeiro ano após a escolha do Brasil como país sede (2008), houve um crescimento de 7,7% no número de empresas e organizações ligadas ao turismo em Natal se comparado ao ano anterior. A grande expectativa de realização de uma Copa do Mundo no país contribuiu para a ampliação dos investimentos imobiliários e de toda a cadeia de serviços existentes na cidade-sede, reforçado pelos incentivos financeiros dos programas de infraestrutura do governo federal. Em 2009, ano de escolha das cidades-sede, há uma queda acentuada no número de empresas e organizações do setor de serviços na cidade. Voltando a crescer apenas em 2010, com a retomada dos investimentos em função do mundial.

Em 2011, os dados mostram uma nova queda no número de empresas e organizações na cidade-sede. Já a taxa de crescimento do pessoal ocupado apresentou uma tendência de queda no início do período analisado, apenas se recuperando em 2009, quando se enquadra na dinâmica das outras variáveis analisadas. Observamos uma tendência de pouca sustentabilidade econômica dos efeitos do megaevento até 2011, tendo com uma possível hipótese a insegurança dos agentes econômicos em realizar investimentos mais arriscados, frente aos projetos públicos incompletos ou com atraso.

Quando separamos aquelas áreas mais ligadas ao turismo o quadro é bastante próximo do que vimos anteriormente, configurando uma situação de aquecimento do mercado nos períodos iniciais ou de anúncios de sede que não se mantêm em períodos subsequentes. Abaixo podemos ver em detalhe as três áreas ligadas ao turismo.

Figura 7 – Natal: Taxa de crescimento do número de empresas e outras organizações, pessoas ocupadas

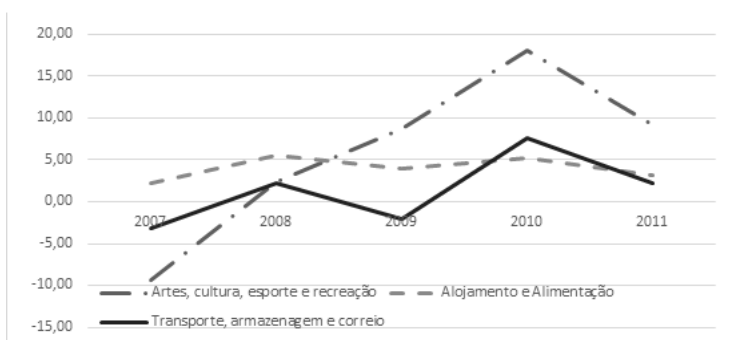


Fonte: IBGE

No que diz respeito a alojamento e alimentação, a tendência observada é semelhante ao que foi analisado na Figura 7 crescimento nos períodos de anúncios de país/cidade sede e queda nos anos subsequentes; transporte, armazenagem e Correio apresentam dinâmica semelhante, porém com variações mais bruscas, e dois anos com taxas de crescimento negativo. Já o setor de artes, cultura, esporte e recreação foi protagonista de um intenso crescimento desde o início da análise, porém, a mesma performance não foi mantida no ano posterior ao anúncio de Natal como cidade sede, apresentando sua primeira queda.

Dessa forma, nem mesmo os setores ligados ao turismo responderam de forma sustentável aos investimentos ligados à Copa. Aqui a hipótese permanece de que os projetos que teriam forte impacto no turismo ou ainda não estão prontos ou sequer iniciaram, frustrando os empresários e suas intenções de investimento.

Figura 8 – Natal: Taxa de crescimento do número de empresas e outras organizações do turismo



Fonte: IBGE

Assim, após o anúncio de Natal como cidade sede da Copa do Mundo 2014, os investimentos públicos e privados não encontraram nos cinco anos posteriores (2007-2012) um ambiente diferenciado de investimentos que apontasse na formação de um legado econômico tangível, seja na formação de infraestrutura urbana, seja na formação de novas oportunidades no mercado de trabalho. O atraso nas obras públicas de mobilidade urbana (iniciadas apenas em 2013) responde pelo crescente de investimento entre 2012 e 2013 na contabilidade municipal – embora baseados em empréstimos onerosos. O governo estadual, mesmo apresentando recursos próprios para financiar o investimento em quatro dos cinco anos da análise,

não o fez. Esse quadro somado a não execução de várias obras de infraestrutura prometidas para a Copa do Mundo de 2014 parece ter refletido na ação do setor privado que apresentou respostas curtas e passageiras, contrariando as expectativas dos organizadores.

Portanto, o que se observa é que poucos setores da economia da cidade ligados ao legado da Copa do Mundo foram beneficiados com a realização da Copa, particularmente o da construção civil – com uma variação positiva da criação de postos de trabalho em função das obras de infraestrutura e da arena esportiva. Na verdade, o número total dos postos de empregos gerados pelo megaevento é de difícil mensuração, como mostra Baade (1996). O autor questiona a origem da mão de obra na construção dos estádios, argumentando uma possível transferência entre setores ou empresas desses trabalhadores, ocasionando uma carência em outras áreas, bem como chances de inflação no custo dessa mão de obra devido ao aumento da procura gerado pela construção dos estádios e infraestrutura (BAADE, 1996, p. 4).

Desse modo, os dados em análise não mostraram, até o momento da pesquisa, uma perspectiva condizente com as promessas de desenvolvimento econômico (e social) divulgadas pelos organizadores da Copa do Mundo 2014, a partir da escolha do país como sede do megaevento. Os ganhos econômicos para a cidade de Natal não vieram no período de preparação para o megaevento (2007-2012) e o aumento no endividamento da gestão municipal e estadual deixa o quadro futuro ainda mais preocupante, já que pode comprometer o planejamento de políticas públicas de responsabilidade municipal e estadual em médio prazo, a depender das formas de articulação da cadeia produtiva (turismo, construção civil, transportes etc.) no pós-megaevento.



## Referências

ALVES, Cida. **Copa e crise na indústria puxaram a queda no PIB**. Portal G1, Economia, 29 de agosto de 2014, Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/08/copa-e-crise-na-industria-puxaram-queda-do-pib-dizem-especialistas.html>>. Acesso em: set. 2014.

BAADE, Robert. Professional Sports as Catalysts for Metropolitan Economic Development. **Journal of Urban Affairs**, 18, n° 1, p. 1-17, 1996.

COPA DO MUNDO GEROU mais de 15% dos 4,8 mi de empregos gerados ao longo do governo Dilma. **Portal Brasil**, 19 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/centro-aberto-de-midia/noticias/201ccopa-do-mundo-gerou-mais-de-15-dos-4-8-milhoes-de-empregos-gerados-ao-longo-do-governo-dilma201d-afirma-vice-neto-presidente-da-embratur>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

FGV PROJETOS. **Brasil Sustentável: impactos socioeconômicos da Copa do Mundo 2014**. [s.l]: Ernst & Young: FGV Projetos, 2010. Disponível em: <[http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo\\_9.pdf](http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo_9.pdf)>. Acesso em: jun. 2014.

GARSON, Sol. **Capacidades e Limites à Participação dos Municípios no Financiamento do Desenvolvimento Urbano**. XI Encontro Nacional da ANPUR. Salvador, 2005.

\_\_\_\_\_. RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. **Análise do Desempenho Fiscal dos Municípios das Áreas Metropolitanas**. Observatório das Metrôpoles. Projeto: Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório de Atividade 3c: Rio de Janeiro. 2004. Disponível em: <[www.observatorio.tk](http://www.observatorio.tk)>.

MARTELLO, Alexandre. Para o crescimento do PIB, Copa do Mundo deve ser jogo de zero a zero. **Portal de Notícias G1**. Rio de Janeiro, 30 de maio de 2014. Disponível em: <[http:// Para o crescimento do PIB, Copa do Mundo deve ser jogo de zero a zero](http://Para%20o%20crescimento%20do%20PIB,%20Copa%20do%20Mundo%20deve%20ser%20jogo%20de%20zero%20a%20zero)>. Acesso em: jun. 2014.

MATRIZ DE RESPONSABILIDADES. **Resolução GECOPA n.27**, publicada no Diário Oficial da União em 24 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobrecopa/matriz-responsabilidades>>. Acesso em: jan. 2015.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Impactos econômicos da realização da Copa do Mundo no Brasil**. Brasília: Ministério do Esporte, 2010.

ROSTÁS, Renato. Brasil tem pouco a ganhar com Copa do Mundo, diz Moody's. **VALOR**, 31 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3500476/brasil-tem-pouco-ganhar-com-copa-do-mundo-diz-moodys#ixzz34x7IQ3Rq>>. Acesso em: jun. 2014.



# Turismo e Copa do Mundo 2014:

novos ventos ou mais do mesmo?

*Richardson Leonardi Moura da Câmara*

Mestre em Estudos Urbanos e Regionais e Doutorando do  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN

*Angelique Cochand*

Mestranda do Programa de Pós-graduação em Turismo da UFRN

Ao abordar os possíveis legados econômicos da Copa do Mundo de 2014, o Governo Federal depositou sobre o setor turístico fortes expectativas na “promoção de uma imagem positiva do País, e à criação de bases sustentáveis para o aproveitamento do legado a ser deixado pelo evento” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010, p. 9). Desse modo, o foco principal do Ministério do Turismo para a Copa do Mundo foi a realização de projetos que pudessem ampliar e garantir sua expansão pós-megaevento.

Mas, apesar de tal destaque no planejamento inicial à Copa do Mundo de 2014, expresso pela Matriz de Responsabilidades (MR), apenas 0,71% dos recursos totais foram destinados às ações estratégicas do turismo – sinalização, divulgação, qualificação, atendimento ao turista, entre outras – ou em números absolutos, exatos R\$ 180,28 milhões (MATRIZ DE RESPONSABILIDADES DA COPA DO MUNDO, 2010). Os dados da MR em dezembro de 2014, indicaram que o total de recursos para o turismo caiu para R\$ 172,3 milhões, sendo R\$ 155 milhões do poder público e R\$ 17,2 milhões da iniciativa privada (MATRIZ DE RESPONSABILIDADES DA COPA DO MUNDO, 2014).

Além disso, outros recursos provenientes de fundos públicos também foram destinados para o financiamento do setor privado no segmento turístico. Os principais aportes – para além da MR – foram disponibilizados por bancos públicos ou com forte participação do Governo Federal (BNDES e Banco do Nordeste do Brasil) em um total de R\$ 1,51 bilhão distribuídos em 54 ações destinadas à ampliação ou instalação de equipamentos hoteleiros pelo *trade* hoteleiro.

Também foram disponibilizadas linhas de crédito para a iniciativa privada hoteleira interessada em ampliar o número de leitos e UHs, nas cidades-sede. O programa *BNDES Procopa Turismo* destinou R\$ 2,0 bilhões ao setor, sendo que foi contratado pela iniciativa privada um total de R\$ 987,6 milhões. O Banco do Nordeste do Brasil utilizou o *FNE Proatur* e *FNE-MPE Turismo*, ambos, programas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, fundo público alimentado com recursos federais, entre outros. Os dois programas disponibilizaram R\$ 4,0 bilhões à iniciativa privada, sendo R\$ 514 milhões contratados para a ampliação da rede hoteleira (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/Portal da Transparência, setembro/ 2013).

Portanto, os fundos públicos destinaram ao setor turístico (público e privado) um total de R\$ 1,7 bilhão sendo que destes quase 90% destinados a empréstimos, com juros mais baixos que os praticados pelo mercado, às empresas ligadas ao ramo da hotelaria e uma pequena parte à melhoria turística nas cidades-sede. Mas mesmo as linhas de crédito ao setor privado não conseguiram garantir a execução e entrega dos principais projetos de expansão no número de leitos, pois até maio de 2014 apenas 47% do total de recursos havia sido liberado, indicando atrasos nas obras em todas as cidades-sede, considerando que tais linhas de financiamento foram criadas para o atendimento à demanda na Copa do Mundo 2014. Tal cenário também foi encontrado no caso de Natal/RN, como se verá a seguir.

## **Natal recebe uma Copa do Mundo: bons ventos?**

O objetivo deste trabalho é avaliar os possíveis impactos dos investimentos relacionados à Copa do Mundo de 2014 sobre a dinâmica do setor turístico em Natal/RN. Focamos, particularmente, nos processos de concentração e desconcentração de investimentos, e na atração de novos equipamentos turísticos para a cidade-sede, bem como na governança desenvolvida entre os atores políticos do setor turístico na preparação para o megaevento.

O estudo procurou estabelecer uma linha de base considerando os projetos e intervenções urbanas ligadas ao setor turístico, nos quatro últimos anos de preparação para a Copa do Mundo em Natal (2009-2013). Assim, procurou-se trabalhar com foco em dois resultados esperados: a) a análise do desempenho do setor turístico e equipamentos previstos na cidade-sede (2009-2013), com ênfase na sustentabilidade dos investimentos realizados, impactos sociais e econômicos sobre o setor turístico; b) a análise da governança no setor turístico, verificando a percepção dos agentes políticos (governos) e agentes privados (hotelaria) e os efeitos das intervenções urbanas na dinâmica local, tendo por referência os princípios de integração e justiça social.

Nesse caso, partimos da hipótese geral de que a Copa do Mundo 2014 expressa um projeto urbano de reestruturação da cidade, envolvendo em suas linhas específicas o turismo como elemento-chave. Para além do evento esportivo em si mesmo, o que está em jogo, portanto, é a projeção da cidade como atratividade em um cenário de competitividade e atração de novos negócios (turísticos e imobiliários), onde o discurso em torno da viabilidade econômica do megaevento é acionado para legitimar um conjunto de ações propostas.

Tal hipótese geral, entretanto, sofre alterações ao observarmos de perto o comportamento dos agentes e processos

diretamente ligados ao setor turístico, em grande parte devido a sua estruturação interna em Natal. O setor público e o setor privado realizaram alguma coalizão pró-crescimento do setor, agindo de modo integrado e articulado? Ou as ações foram desconstruídas, permeadas pelo conflito? As especificidades locais são mediadoras importantes que podem nos ajudar a compreender tais questionamentos.

Em Natal, podemos destacar a atuação do setor turístico estruturado fortemente pela imagem de um destino sol e mar, concentrando sua rede hoteleira e infraestrutura turística na orla marítima. Os primeiros hotéis da cidade estavam localizados nas áreas centrais (afastadas da orla), mas deixaram de existir nos anos de 1990 sob o efeito da consolidação da Via Costeira, uma rodovia estadual construída à margem de praias urbanas na região Sul da cidade e destinada à implantação de um complexo de hotéis. A Via Costeira tornou Natal extremamente competitiva em escala regional, nacional e até mesmo internacional em termos de modernização da rede hoteleira nos últimos anos, pois ligou o atrativo ao produto turístico de modo físico territorial criando, assim, uma zona praticamente exclusiva ao setor.

Com a decisão de relocar o Aeroporto Internacional para o município de São Gonçalo do Amarante (concluído em junho de 2014), criou-se um novo eixo de deslocamento para os receptivos, agora com parte do trajeto passando pela região Norte da cidade – área urbana historicamente ocupada por população e conjuntos habitacionais de baixa renda. Como terceira característica recente está a intensa valorização imobiliária por qual a cidade tem passado, principalmente, nos bairros da região Sul e Leste. Tal valorização foi, em parte, estimulada pelo *boom* turístico e imobiliário que Natal enfrentou entre os anos de 2003 e 2008, quando estrangeiros passaram a investir fortemente na aquisição e construção de unidades para segundas residências (SILVA, 2010).

Mesmo após a crise financeira internacional, em 2008, parte dessa valorização imobiliária se manteve em bairros de classe média e alta, principalmente em Lagoa Nova – no entorno do estádio Arena das Dunas. Tais fatores associados configuram uma situação local, cuja ênfase em novos empreendimentos turísticos também está associada a uma disputa do território por usos de melhor localização e rentabilidade pelo setor imobiliário.

No que se refere à infraestrutura, as intervenções locais de ampliação da capacidade hoteleira se deram através de empréstimos de bancos públicos para a construção de novos hotéis na região do entorno do novo estádio Arena das Dunas por parte de empresários imobiliários já estabelecidos na cidade. Natal, dentre as cidades-sede da Copa do Mundo, possui uma das maiores ofertas de leitos hoteleiros do país, aproximadamente 26 mil. Daí surge algumas questões que interessam a ampliação da oferta hoteleira da cidade-sede: Mas qual era o grau de expectativa do setor turístico para o megaevento Copa do Mundo 2014? E qual a base de crescimento que se esperava ultrapassar?

Considerando a Figura 1, é possível visualizar a diferença entre o fluxo do movimento aeroviário doméstico e internacional para Natal entre 2006 e 2013. O movimento de passageiros em voos domésticos regulares no aeroporto de Natal aumentou de 1 milhão de passageiros em 2006 (antes da escolha da cidade-sede Copa do Mundo) para 2,5 milhões no ano de 2012. Somente a partir de 2013, é que começa uma pequena inflexão no fluxo de passageiros domésticos. Uma das causas apontadas pelo aumento no fluxo aeroviário doméstico nos últimos anos relaciona-se, entre outros fatores, às políticas de incentivo ao turismo regional induzida pelo Governo Federal mais recentemente, aliado a uma estratégia comercial de redução de tarifas pelas companhias aéreas com pacotes mais atrativos para a classe média em expansão no país e em condições de fazer turismo,



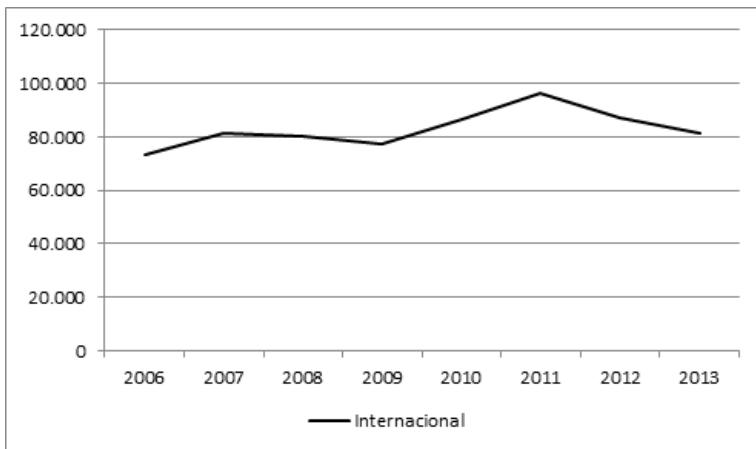
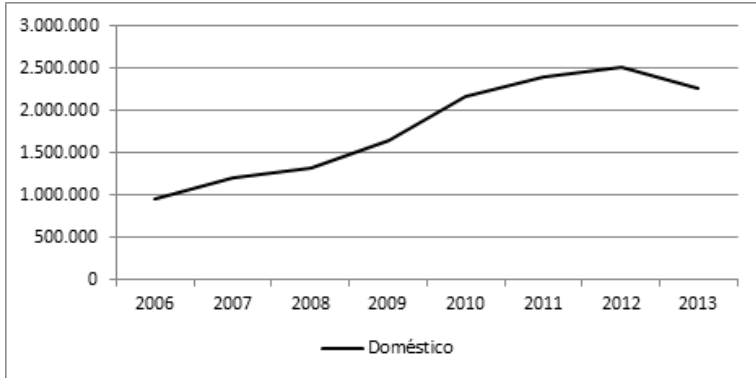
utilizando para isso o transporte aéreo. Trata-se, portanto, de uma consequência da expansão do turismo em âmbito nacional mais do que propriamente um resultado de estratégias locais.

O movimento de passageiros nos voos regulares internacionais, por outro lado, apresentou menor variação em anos recentes, se comparado ao movimento dos voos domésticos. No ano de 2006, o movimento de passageiros em voos regulares era de 73 mil passageiros por ano passando para 80 mil em 2008. Desde então ocorreu uma queda no movimento de passageiros em voos internacionais, relacionada à crise econômica que afetou o sistema financeiro global, com impacto sobre o mercado de viagens, as companhias aéreas e ao setor como um todo nos anos posteriores.

Percebeu-se no ano de 2010 a 2011 uma reação do setor, em parte pela recuperação do movimento de passageiros em voos internacionais e pela atração de eventos internacionais e novos investimentos ao estado, chegando à ordem de 100 mil passageiros/ano no Aeroporto Internacional Augusto Severo, em 2011. Entretanto, as constantes instabilidades econômicas advindas de países europeus – principais emissores internacionais ao RN – trouxe mais uma vez a queda nesses números, levando que 2013 apresentassem os mesmos patamares de 2007 – aproximadamente 80 mil passageiros/ano.

Outra forma de medir o fluxo de visitantes que utilizam o meio aeroportuário pode ser vista pelos voos não regulares, isto é, pelos voos *charters* e executivos (Figura 3). Em relação a estes, houve uma queda no fluxo de visitantes desde o ano de 2006, quando Natal registrou 176 mil passageiros internacionais e 194 mil domésticos; e em 2012 foram apenas 20 mil passageiros internacionais e 36 mil domésticos (INFRAERO, 2012).

FIGURAS 1 e 2 – Natal: Movimento anual de passageiros (domésticos) no Aeroporto Internacional Augusto Severo (RN)

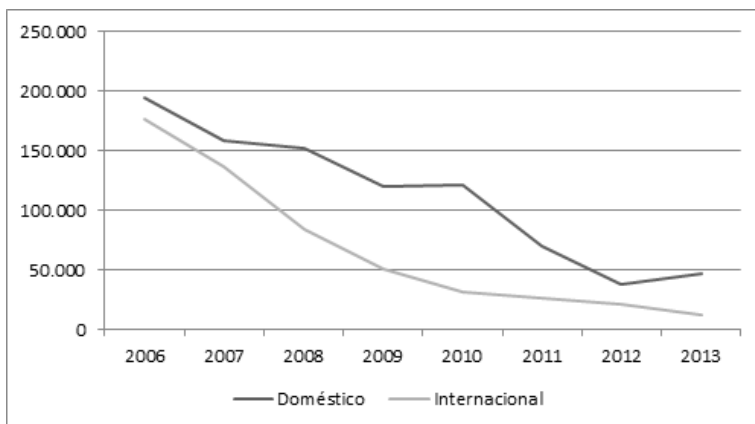


Fonte: Anuário Estatístico Operacional da Infraero (2006-2013).

Portanto, antes mesmo da crise financeira internacional de 2008, os voos não regulares foram reduzidos, devido a outros fatores, como o alto custo do combustível de aeronaves atrelado ao dólar, além da perda de competitividade do destino Natal nos últimos anos em relação aos estados de Pernambuco e

Ceará, que adotaram medidas compensatórias mais agressivas ao mercado na atração de novos voos.

FIGURA 3 – Natal: Movimento anual de passageiros (doméstico e internacional) nos voos não regulares *charters* no Aeroporto Internacional Augusto Severo (RN)



Fonte: Anuário Estatístico Operacional da Infraero (2006-2013).

Assim, o período pré-Copa em Natal é marcado pela instabilidade dos fluxos turísticos, especialmente pela queda de visitantes internacionais e sua estabilização recente próximo aos 80 mil passageiros/ano. Essa tendência de queda é mais acentuada ainda se observarmos a perda de voos *charters* advindos de países como Portugal, Itália e Espanha, tradicionais países emissores para o destino Natal. Aspecto positivo ocorreu com o fluxo de turismo doméstico, alcançando os 2,5 milhões em 2012, com nova queda no ano seguinte (2013).

Desse modo, entre 2007 e 2013 o setor turístico do Rio Grande do Norte tem sofrido a perda de competitividade e atratividade do turista internacional, não sendo, portanto, um período de estímulo a maiores investimentos. Daí a esperança

que o *trade* hoteleiro depositava no megaevento Copa do Mundo no país, o que permitiria uma maior divulgação do destino Natal nos principais mercados internacionais. Abaixo analisamos o grau de expectativa que o setor privado teve, há menos de um ano da Copa do Mundo 2014 e seu nível de confiança nos projetos públicos há época.

## **Percepção dos agentes do turismo local em relação aos impactos da Copa do Mundo do 2014**

No sentido de avaliar as diferentes percepções e expectativas dos agentes do setor turístico sobre a Copa do Mundo de 2014, realizamos análises qualitativas por meio de entrevistas, ainda em dezembro de 2013, com o objetivo de compreender a governança existente para a viabilização do megaevento com representantes do setor público, responsáveis pelas articulações e pela coordenação das ações previstas, bem como do setor privado.

No setor público, os órgãos de governo entrevistados foram a Secretaria Municipal de Turismo de Natal/RN e a Secretaria Estadual de Turismo (RN). No setor privado, foram entrevistados representantes de quatro hotéis de médio e grande porte<sup>1</sup>. As entrevistas envolveram questões relacionadas às expectativas para a Copa do Mundo de 2014, a relação existente entre o setor público-privado, assim como sobre o legado para a cidade-sede propiciada pelo megaevento.

## **Expectativas**

Do ponto de vista dos representantes do setor público, a percepção da Copa do Mundo 2014 em Natal foi vista como uma oportunidade para trazer novos investimentos para a cidade. Nesta perspectiva, o legado do megaevento estaria relacionado a uma maior divulgação dos atrativos de Natal no

mercado internacional, justamente para reverter a situação de estagnação do mercado turístico local dos últimos quatro anos. Além disso, os investimentos em segurança, qualificação profissional e infraestrutura urbana também eram esperados como fundamentais para ampliar a qualidade da estrutura da cidade para o visitante.

Na avaliação do Secretário de Turismo do Município de Natal a oportunidade de sediar uma Copa do Mundo traria para a cidade um alto volume de investimentos para além daqueles previstos na agenda política local, pois:

a Copa traz sim uma ferramenta poderosa que é o investimento em todas as áreas capacitação, segurança, o ordenamento de toda a orla. Se não fosse a Copa, a gente não teria essa obra inicial que o governo lançou (informação verbal).<sup>2</sup>

Para o Secretário Estadual de Turismo, uma das maiores expectativas de sediar a Copa do Mundo de 2014 seria a divulgação turística da cidade-sede no mercado internacional, pela oportunidade de colocar Natal na “vitrine” dessa rota, representando um momento singular para a história do estado. Ressalta que o sorteio das seleções seria importante na definição das estratégias de divulgação de Natal nos países emissores – especialmente as quatro seleções a jogarem em Natal no mês de junho de 2014<sup>3</sup>. Outra expectativa recaiu sobre as obras de mobilidade urbana e qualificação profissional de mão de obra local ligadas ao turismo. Como afirmou o secretário,

As obras deixam para nós dois legados, um material e outro imaterial. O material são as obras estruturantes, a Arena das Dunas, o aeroporto [SGA] que mesmo estando no contexto pré-Copa ele já havia sido decidido antes da Copa, mas acho que a agilização de suas obras se deve a necessidade de estar pronto para a Copa. [...] o legado imaterial que é a qualificação profissional que é um programa que a gente já vem realizando há mais de um ano (informação verbal).<sup>4</sup>

Em relação aos empresários do setor turístico, verificaram-se algumas diferenças no grau de expectativa, segundo

os entrevistados, principalmente de dois modos. O primeiro observava a Copa do Mundo de 2014 como uma oportunidade de incremento para o turismo local, principalmente pelo aumento na demanda de turistas nacionais e internacionais, além da melhoria na infraestrutura turística existente. O segundo modo, ainda possuía muitas reservas em relação ao megaevento Copa do Mundo 2014, isto é, considerava incertos os impactos do megaevento sobre o turismo local. Por exemplo, o diretor do *Ocean Palace Hotel* divide as suas expectativas em dois momentos, na escolha de Natal como cidade-sede (2009) e em 2013, quando das obras e preparativos em execução. Segundo o empresário,

Existia uma expectativa muito boa na escolha da cidade como sede em 2009, pois o evento trazia potencialmente oportunidades de acelerar necessidades da cidade, a gente sabia que as cidades sede, de uma forma ou de outra, iam ser muito privilegiadas em detrimento de outras [...]. E agora, quatro anos depois, essa postura muda devido à falta de incentivo e investimentos por parte do setor público, principalmente as obras e promoção turística, [...] se nós tivéssemos aproveitado as obras de mobilidade que poderiam ter acontecido aqui em Natal, a nossa cidade hoje poderia estar um canteiro de obras, além disso, a gente sabia que ia deslumbrar um futuro para a cidade muito promissor. Nós teríamos coisas em Natal que talvez a gente sem a Copa tivesse daqui a 15, 20, 30 anos e com a Copa isso ia ser acelerado, essas obras todas de reestruturação que precisa. Atualmente, a expectativa não é mais a mesma e há até uma preocupação em como o evento conseguirá trazer incremento ao turismo na cidade depois de sua realização (informação verbal).<sup>5</sup>

Para o representante do *Praiamar Hotel* e vice-presidente da seção local da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH-RN), havia grande expectativa no que diz respeito às obras de mobilidade urbana, que poderiam trazer benefícios ao setor turístico, além da divulgação da cidade-sede no período de preparação e durante o megaevento.

Nós esperamos que ainda seja feito alguma coisa no nível da infraestrutura urbana, pelo menos das obras que estão em

vista de ser executadas pela Prefeitura e também uma maior exposição de Natal como destino turístico um pouco antes do acontecimento da Copa e durante a Copa (informação verbal).<sup>6</sup>

A representante do *Serhs Grand Hotel Natal* nutria poucas expectativas quanto aos efeitos positivos do megaevento na cidade e acreditava que as obras de mobilidade urbana só iriam ser realizadas após a Copa do Mundo devido à demora em executar os projetos até então; ressalta ainda que “Temos a possibilidade de iniciar um projeto maior (projeto de cidade) que foi a Copa que nos deu” (informação verbal).<sup>7</sup> Diferente da perspectiva dos demais entrevistados, o representante do *Pestana Natal Beach Resort* apresentou expectativas positivas em relação à Copa do Mundo, destacando a qualificação da mão de obra e as obras de mobilidade como ganhos efetivos para Natal, pois,

Acreditamos que os investimentos feitos na qualificação profissional e nas acessibilidades criadas pelo Estado e prefeitura, tendo em consideração este enorme fluxo vão contribuir para uma melhora das condições de vida das populações e incentivar o turismo externo e interno (informação verbal).<sup>8</sup>

Desse modo, no tocante às expectativas do setor público e privado sobre os impactos da Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN, percebemos que não houve um entendimento compartilhado e consensual dos impactos positivos do megaevento. O setor público (representado pelos secretários de turismo entrevistados) se mostrou otimista, vendo a Copa do Mundo como uma grande oportunidade para atrair investimentos à cidade, que não viriam caso Natal não fosse escolhida uma das cidades-sede. Acrescentaram-se a isso os benefícios de divulgação turística para o setor, os investimentos esperados em segurança pública, na qualificação profissional e na infraestrutura urbana. Já a expectativa dos representantes do setor privado foi cética no que se refere ao envolvimento do setor público nas ações de preparação da Copa do Mundo em Natal/RN, em alguns casos, pondo em dúvida o próprio legado que o megaevento deixaria para a cidade.

## Relação público-privado

Outra questão analisada se refere à relação entre o setor público e o setor privado, ou seja, a governança entre agentes públicos (governos estadual e municipal) e privados (setor hoteleiro) e nos temas ligados ao turismo, tendo em vista a realização da Copa do Mundo de 2014 em Natal/RN.

A perspectiva do setor público, tanto no âmbito municipal quanto estadual é de que a articulação existente entre os dois setores (público e privado) é frequente. Segundo o Secretário de Turismo do Município “há uma boa articulação da Secretaria com o setor turístico, pois o atual secretário é resultado de uma indicação dos empresários”<sup>9</sup>. Historicamente, a pasta governamental de turismo em Natal tem sido ocupada por pessoas do *trade*, com boa inserção no setor hoteleiro e receptivo no sentido dos governos obterem apoio do empresariado local para boa parte de suas ações no setor. A Secretaria Estadual de Turismo também avaliou positivamente a articulação dos governos com a iniciativa privada, também devido à origem empresarial.

Eu tenho uma grande vantagem por ser da iniciativa privada, então eu entendo tranquilamente o que é que os empresários sentem na pele, com relação ao meio ambiente, a tributação, ao Ministério do Trabalho, então eu tenho a consciência disso. A gente tem uma boa relação com a ABIH-RN, com o *Convention Bureau*, com a Cootur (cooperativa local de empresários de turismo) que é a empresa, uma instituição, uma cooperativa terceirizada na administração do Centro de Convenções, nós temos um bom relacionamento com a Infraero (informação verbal)<sup>10</sup>.

Entretanto, quando avaliada a articulação na perspectiva do setor privado (hoteleiro), essa visão de coordenação produtiva e atuante modifica-se. A avaliação do setor privado é bem menos otimista que a avaliação do setor público. Como afirma um dos representantes de um dos hotéis entrevistados,

Essa articulação é muito complexa, é muito difícil, [...] o que é que todo mundo hoje no turismo pede, implora, que falta?



Divulgação. [...] no nível municipal, a prefeitura [...] você sabe, está quebrada (sic) e o turismo termina sendo a última coisa sempre a ser feita (informação verbal)<sup>11</sup>.

Outro entrevistado, entretanto, percebe que a articulação com o poder público deverá acontecer, apesar de ainda não perceber resultados concretos,

Ainda não sentimos grandes mudanças, acreditamos que irão acontecer nos próximos meses. Notamos uma boa articulação entre os poderes e foco para concluir as necessárias obras dentro do prazo (informação verbal)<sup>12</sup>.

Desse modo geral, as entrevistas demonstram que o setor privado não percebe uma coordenação dos governos estadual e municipal em envolver os agentes privados nas ações realizadas para a preparação de Natal para a Copa do Mundo. Outro ponto também ressaltado foi a divulgação da cidade para o público internacional, realizada em quantidade insuficiente para o momento pré-Copa, segundo os empresários.

## **Legado da Copa do Mundo 2014**

Por fim, procuramos compreender qual o entendimento dos entrevistados do setor público e privado sobre o legado da Copa do Mundo 2014. Na avaliação do Secretário de Turismo Municipal de Natal, o estádio Arena das Dunas poderá ser considerado o maior legado da Copa do Mundo, pois será disponibilizado um espaço multiuso para eventos esportivos, além de espetáculos. Já para o Secretário de Turismo Estadual, o ganho advirá pela maior divulgação da cidade após a Copa do Mundo, pela difusão da informação entre os visitantes.

O maior legado é porque o turista que vem para a Copa vai ser um multiplicador das nossas belezas. Ele vai vir e vai ver *in loco* todas as nossas riquezas, e aqui vai depender muito de nossa competência de fazer com que esse turista conheça o Estado (informação verbal)<sup>13</sup>.

No setor privado, as expectativas quanto ao legado para a cidade foram menos otimistas, principalmente, em razão dos atrasos na conclusão das obras de infraestrutura. A representante do *Serhs Natal Grand Hotel* destacou que “o maior legado seriam as intervenções no sistema de transporte da cidade” (informação verbal). Já para o entrevistado do *Ocean Palace Hotel*, o maior legado deverá ser a divulgação turística da cidade junto ao mercado internacional, principalmente dos países que visitarão Natal durante o mundial, “o legado será a divulgação turística da cidade que a gente esperava ser muito maior do que está acontecendo [...]” (informação verbal)<sup>14</sup>. O diretor do Praia Mar Hotel é mais específico ao pontuar os benefícios do megaevento nas intervenções urbanas propostas,

Eu ainda acredito que as obras que a Prefeitura tem para fazer em um pequeno espaço de tempo, vão dar uma melhoria nos equipamentos urbanos na cidade, existe um projeto de melhoria de toda a orla urbana que são cerca de 17 milhões que são oriundos do Ministério do Turismo que eu acredito que vão ser executadas, então vai dar uma melhorada na qualidade da orla, isso ficar para a cidade, fica para a população, para os turistas. O Aeroporto de São Gonçalo eu acho que vai ser um legado, por quê? Porque faz 14 anos que o Aeroporto vinha com aquela história, desde que foi incluído no programa de desestatização do governo Fernando Henrique que vinha a passos de tartarugas. [...] E as obras de mobilidade que mesmo que não fiquem concluídas, que deveriam ficar das poucas que serão feitas, que elas melhorem de alguma forma o trânsito, principalmente naquela área central em torno da Arena. [...] Da parte turística, eu acho que a capacitação profissional [...] (informação verbal)<sup>15</sup>.

O representante do *Pestana Natal Beach Resort* acredita que legado da Copa deverá compor

todas as melhorias que forem feitas na qualidade das acessibilidades são fundamentais para o turismo, pois melhores acessos e maior segurança são fundamentais em qualquer destino. Relativamente a Arena das Dunas, acreditamos que será um excelente palco para eventos desportivos nacionais e internacionais (informação verbal)<sup>16</sup>.

Em síntese, podemos inferir a partir das entrevistas realizadas que a governança do setor turístico em Natal para a Copa do Mundo 2014, indica uma construção sobre bases frágeis, na ausência de um planejamento estruturador de ações futuras como um legado para a cidade. Em grande parte, dos projetos citados pelos agentes, tanto públicos quanto privados, destacam-se as obras de mobilidade intraurbanas, o novo Aeroporto Internacional e a expectativa de uma maior divulgação de Natal durante a Copa do Mundo.

O destaque dado aos projetos de mobilidade urbana está relacionado aos seus efeitos positivos, no caso de um funcionamento baseado na qualidade do transporte público, acessibilidade ao sistema, flexibilidade dos modais e valorização da paisagem, entre outros. Tais atributos podem auxiliar o setor turístico na capacidade de bem receber e distribuir os visitantes pelos atrativos na cidade. Pelas características dos projetos não é o caso pois os tipos de intervenção são dois: pontuais e intraurbanos, como no entorno do estádio Arena das Dunas; e de ligação metropolitana, no caso dos acessos ao Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante.

Em termos de divulgação dos atrativos turísticos, não foram identificadas ações concretas de médio prazo que apresentasse um planejamento sistemático de grau de exposição internacional do destino Natal (de que tipo, quantas horas, quais suportes etc.) e em que forma pudessem ser medidas a efetividade dessas ações. Nesse sentido, há certa razão no reclame do setor privado em não observar, até dezembro de 2013, uma gestão eficaz na promoção do destino para o público-alvo relacionado à Copa do Mundo 2014. Como podemos verificar a governança da Copa do Mundo para o setor turístico – ao contrário do que acontece corporativamente em outros setores como o imobiliário e construção civil (no que se refere à coordenação entre os governos e setor privado) pode ser considerada frágil e desarticulada no caso de Natal/RN.

A governança criada com foco na realização da Copa do Mundo 2014 na cidade se mostrou seletiva e pontual em seus projetos para o setor turístico, realizada no âmbito governamental sem maiores articulações com o setor privado, a não ser nos discursos, com diálogo restrito a poucos interessados. Esse processo é agravado quanto verificamos que a governança para o megaevento pouco conseguiu envolver os demais setores interessados no turismo, para além dos poucos projetos governamentais criados na véspera da Copa 2014. Assim, entendemos que a atração deste megaevento possuiu certa potencialidade aos negócios turísticos, pela sua capacidade de atração e diversificação do público-alvo; mas os ganhos do setor não advêm apenas da sua realização e sim da existência de um plano de longo prazo em manter e ampliar tal público. É o caso de Natal?

## Notas

1. Os hotéis foram o *Serhs Grand Hotel Natal*, *Ocean Palace Resort*, *Praiamar Hotel* e *Pestana Natal Beach Resort*. As entrevistas foram realizadas entre 17 de maio e 10 julho de 2013. Os critérios de escolha dos hotéis foram a) aqueles que receberiam pacotes direcionados pela FIFA, b) aqueles que possuíam alguma inserção no debate setorial e associativo (como a ABIH, por exemplo) e c) aqueles com histórico de recepcionar eventos em suas instalações. Os hotéis *supra* foram aqueles onde ocorreram a realização das entrevistas.
2. Entrevista realizada pelos autores com o Sr. Fernando Bezerril, Secretário de Turismo do Município de Natal, em 28 de maio de 2013.
3. Foram eles o Japão, México, Grécia, Uruguai e Estados Unidos da América.
4. Entrevista realizada pelos autores com o Sr. Renato Fernandes, Secretário Estadual de Turismo do RN, em 17 de maio de 2013.
5. Entrevista com a Sr. Ruy Gaspar, Gerente Geral do Ocean Palace Hotel, em 21 de junho de 2013.
6. Entrevista com o Sr. George Gosson, diretor do Praiamar Hotel e vice-presidente da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – seção RN, em 10 de julho de 2013.

7. Entrevista com a Sra. Mariana Mello, Diretora de Vendas do Serhs Natal Grand Hotel, em 17 de junho de 2013.
8. Entrevista com o Sr. Rodrigo Mendes, Gerente Geral do Pestana Natal, em 17 de junho de 2013.
9. Entrevista com o Sr. Fernando Bezerril, Secretário de Turismo do Município de Natal, em 28 de maio de 2013.
10. Entrevista com o Sr. Renato Fernandes, Secretário Estadual de Turismo do RN, em 17 de maio de 2013.
11. Entrevista com o Sr. Ruy Gaspar, diretor do Ocean Palace, em 21 de junho de 2013.
12. Entrevista com o Sr. Rodrigo Mendes, Gerente Geral do Pestana Natal, em 17 de junho de 2013.
13. Entrevista com o Sr. Renato Fernandes, Secretário Estadual de Turismo do RN, em 17 de maio de 2013.
14. Entrevista com o Sr. Ruy Gaspar, diretor do Ocean Palace, em 21 de junho de 2013.
15. Entrevista com o Sr. George Gosson, diretor do Praiamar Hotel e vice-presidente da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – seção RN, em 10 de julho de 2013.
16. Entrevista com o Sr. Rodrigo Mendes, Gerente Geral do Pestana Natal, em 17 de junho de 2013.

## Referências

INFRAERO. **Anuário Estatístico Operacional** 2010-2011.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico Operacional** 2011-2012

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico Operacional** 2012-2013.

INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (INAC). **Autorizações de voo**. Disponível em: <<http://www.inac.pt/vPT/Generico/RegEconomica/AutorizacoesdeVoos/Paginas/AutorizacoesdeVoos.aspx>>. Acesso em: 8 abr. 2013.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010** - Uma viagem de inclusão. 2007. Disponível: <<http://www.turismo.gov.br>>. Acesso em: 9 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Proposta estratégica de organização turística:** Copa do Mundo 2014. Brasília: Ministério do Turismo: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. **O litoral e a MetrÓpole:** Dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na região metropolitana de Natal-RN. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN, Natal, 2010.



# Parceria Público-Privada no estádio Arena das Dunas

*Lucas Costa Freire Luzardo*

Mestrando do Programa de Pós-graduação em  
Estudos Urbanos e Regionais da UFRN

A formação de parcerias entre o setor público e privado (Parcerias Público-Privadas) são muito recentes no Brasil. Entretanto, as relações público-privado são muito mais antigas, remontando a própria constituição do capitalismo nacional. Ocorre que as chamadas PPPs ganharam uma forma jurídica e institucional plena com a Lei Federal 11.079 de 2004 – instituiu as normas que orientam as PPPs – que desde então tem propiciado maior garantia na formação desse tipo de contrato voltado para implementação de projetos de interesse público.

O termo “Parceria Público-Privada” denota uma série de relações que podem ser percebidas entre o Estado e o Mercado. As PPPs estão assentadas no interesse de uma gestão compartilhada com objetivo de executar determinada ação de interesse público, exercida pela iniciativa privada (Cf. MELO, 2009 e SUNFELD, 2007). No entanto, é preciso fazer a distinção entre PPPs e outros modelos de contratos administrativos similares. Procurando atribuir significado ao termo, enumeram-se cinco tipos de parcerias para as quais se empregam a expressão PPP, sendo eles:

- (i) *Joint Ventures* para a produção conjunta de bens e serviços, com compartilhamento de riscos entre as partes; (ii) contratos de longo prazo no setor de infraestrutura, com precisa



especificação de outputs; (iii) redes de políticas com relações informais entre *stakeholders*; (iv) desenvolvimento de projetos em conjunto com a sociedade civil e comunidades locais; e (v) projetos de renovação urbana e desenvolvimento econômico (CORREIA, 2007 apud HODGE; GREVE, 2008, p. 12).

As PPPs são caracterizadas no momento em que o setor público outorga a uma entidade privada a função de executar alguma ação pública. Geralmente, delega-se a elaboração do desenho, implementação, operação e manutenção; outras vezes, a partir de um aporte de recursos que garante o empreendimento como um todo. Isso é possibilitado por um arcabouço jurídico que viabiliza segurança à realização da parceria estabelecendo regras, diretrizes e restrições mínimas à ação na formalidade do contrato, especificando a qualidade do serviço, preços e tarifas.

Os contratos de PPPs visam reduzir grandes investimentos de curto e médio prazo, o que causam um alto déficit orçamentário para realizar as políticas seguindo um calendário de contrapartidas com amortizações durante a operação do contrato. Entretanto, cada país tem seu modelo para a realização de PPPs adequada a seu contexto político, institucional e econômico. Podemos verificar a realização de parcerias em países como os Estados Unidos, Portugal, Espanha, França, África do Sul e Chile.

A Parceria Público-Privada introduzida no Brasil está intimamente ligada ao *Project Finance Initiative* criado na Inglaterra<sup>1</sup>. A legislação Federal, por seu turno, denota que o objetivo principal está voltado para contratos de longo prazo principalmente ao setor de infraestrutura, como rodovias ou aeroportos.

## **Surgimento das PPPs no contexto brasileiro**

No Brasil, a passagem de um Estado centralizador para um Estado democrático fez surgir um movimento pela criação de uma nova agenda em Política Pública considerando a emergência

de novos atores e arranjos sociais. Com isso, evidenciam-se duas situações contraditórias; de um lado, a ênfase nos objetivos democráticos e na participação social; por outro lado, o avanço das práticas do neoliberalismo como emergência política e econômica, baseando-se na ideologia sobre a falência do Estado e na necessidade de maior abertura ao Mercado. Ou seja, uma confluência de interesses privados sobre a esfera pública que se instrumentalizou em diferentes formas de promoção das Políticas Públicas (DAGNINO, 2004).

Esse processo de reforma estava assentado na fragilidade política, econômica e administrativa do Estado, que culminou numa espécie de esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico baseado na prevalência das decisões governamentais. Diante do quadro de crise – social e econômica – nos anos de 1980 e 1990, emergiu a necessidade de instituir novas práticas modernizantes buscando, ao mesmo tempo, tornar o Estado mais democrático e mais aberto à globalização pelo Mercado (Cf. DINIZ, 1995). Os atores políticos deveriam atuar de modo a converter efetivamente as ações estatais em ações públicas e a sociedade controlando e forçando o Estado à promoção do desenvolvimento, de forma que um sem a presença do outro não complete o objetivo esperado (NOGUEIRA, 1998). Ou seja, na experiência brasileira recente, esse processo se dá não só ao lado de um grande período de crise econômica e social, mas também por um processo de reconstrução democrática do Estado em que são repensados os paradigmas sociais e políticos.

Fernando Abrucio descreve que foi estabelecido um novo modelo contratual para a realização de serviços públicos. Esse modelo está baseado na,

[...] extensão das relações contratuais ao fornecimento de serviços públicos entre o setor público e o setor privado e o voluntário/não lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal”, na “extensão das relações contratuais do próprio setor público”, além do “estabelecimento de contratos

de qualidade entre prestadores de serviços e os consumidores/clientes (ABRUCIO, 1998, p. 08).

Com isso, o estabelecimento de tais relações parte dos pressupostos de que o Estado estava submetido a uma situação de crise e não havia recursos suficientes para a implementação adequada dos serviços públicos; a melhor forma de adquirir melhor qualidade seria introduzindo nas relações contratuais maior competição e controle nos processos.

Aqui cabe destacar as mudanças no modelo organizacional e de gestão, consolidadas por reformas na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), uma gestão com foco em resultados, com ênfase na regulação e não mais na produção direta dos serviços e na liberalização comercial e financeira. Nesse contexto, a privatização das empresas públicas, os planos de demissão voluntária (PDV) e a formação de novas concessões ao setor privado preparam o ambiente às primeiras Parcerias Público-Privadas (GIAMBIAGI, 2005; PEREIRA, 2006).

A ideia de realização de PPPs se insere no Brasil a partir de tal contexto e ganha reforço pela dificuldade do setor público em atender às demandas sociais e a demanda do Mercado na reestruturação econômica advinda da abertura dos mercados globais. Assim, a PPP é vista como um processo que facilitaria o investimento em grandes projetos, infraestrutura e a implantação das políticas públicas integradas. A formulação básica sugere que a possibilidade de uso das PPPs prioriza a prestação de determinado serviço de natureza pública à execução por entidade privada, não apenas como um responsável pela obra em si, mas que o retorno do capital investido advém da prestação continuada do serviço ao cidadão, agora tomado como cliente.

Algumas experiências de PPPs já foram iniciadas no Brasil, mesmo antes de uma legislação federal sobre o assunto, como por exemplo, o Programa despoluição de Bacias Hidrográficas – PRODES, executado pela Agência Nacional de Águas – ANA desde 2001. Desse modo, o país precisava oferecer uma estrutura

adequada às novas relações “Estado-Mercado” no âmbito jurídico, político e administrativo, garantindo, então, segurança ao processo. Para isso foram criadas diversas leis que gerariam a segurança jurídica esperada para a realização dessas parcerias, entre elas estão:

- A Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos;
- A Lei nº 9.074 de 07 de julho de 1995 que estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos;
- A Lei complementar nº 101 de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e;
- A Lei nº 10.520 de 2002, que institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Após isso, surgiu por autoria do executivo Federal o Projeto de Lei nº 2.546, de 2003, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada. Em seu texto, o referido projeto de lei mostra que:

A proposição sob parecer, desenvolvida com a participação de inúmeras áreas do Poder Executivo Federal, pretende introduzir no direito pátrio modalidade de contrato administrativo identificada como “parceria público privada”, expressão substituída em algumas passagens do presente texto pela sigla PPP. O instrumento se destina à captação de recursos privados para o desenvolvimento de atividades em relação às quais se revele insuficiente a atuação isolada do Estado. Segundo os autores da Exposição de Motivos anexada ao projeto, a iniciativa representa, na realidade brasileira, “uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado” (COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 2.546, DE 2003).

É importante destacar que tal debate já vinha sendo feito desde o final do governo FHC, mas só ganha forma no primeiro

mandato do governo Lula. Entretanto, a primeira Lei que vem legitimar as parcerias surge ainda no âmbito dos estados, com a Lei Estadual nº. 14.868, de 16 de dezembro de 2003 de Minas Gerais, seguido por Santa Catarina (Lei Estadual nº. 12.930 de 04 de fevereiro de 2004), São Paulo (Lei Estadual nº. 11.688 de 19 de maio de 2004) e Goiás (Lei Estadual nº. 14.910 de 11 de agosto de 2004) (DI PIETRO, 2006 e PEREIRA, 2006).

Após a Lei Federal nº 11.079/04, outros governos estaduais instituíram normativos que trataram as PPPs, como no caso da Bahia (Lei Estadual nº. 9.290 de 27 de dezembro de 2004), Ceará (Lei Estadual nº 13.557, de 30 de dezembro de 2004), Pernambuco (Lei Estadual nº 12.765, de 27 de janeiro de 2005), Rio Grande do Norte (Lei complementar nº 307, de 11 de outubro de 2005), Distrito Federal (Lei Estadual nº 3.792, de 02 de fevereiro de 2006), o Amazonas (Lei Estadual nº 3.363 de 2008) e a Paraíba (Lei Estadual nº 8.684, 07 de novembro de 2008). Desde então, somam-se quatorze estados brasileiros com algum normativo sobre as PPPs, como decretos, leis complementares e programas governamentais similares.

## **Lei das PPPs e seus efeitos normativos à Concessão Pública**

Como vimos, a inserção das PPPs no normativo da gestão pública foi recebida rapidamente pelos governos e passou a fazer parte da prestação de serviços públicos e na implantação de infraestrutura em diversas cidades. Tal prática pode ser vista como um aperfeiçoamento do contrato de concessões, tendo como finalidade tornar mais eficiente a prestação de serviços públicos, com interesse do Mercado.

No momento anterior à Lei Federal 11.079/04, qualquer tentativa de colaboração entre o setor público e o privado era realizada por meio de contratação pública utilizando as Licitações. Desse modo, o governo realizava várias licitações independentes

para a construção de um mesmo empreendimento, envolvendo etapas de projeto, construção, gerenciamento e operação.

Mas cabe ressaltar que a Lei Federal nº 11.079/04 não trouxe significativas novidades ao ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que ela possibilita uma abordagem mais focada nos interesses do setor privado, isto é, pelo viés do direito privado presente agora nas relações contratuais envolvendo setores públicos. Além disso, não apresenta um novo contrato e não recepciona ao ordenamento um contrato de Parceria Público-Privada, apenas dá um direcionamento a um novo regime jurídico para os contratos de Parceria Público-Privada já existente em leis correlatas (PESTANA, 2006 e BLANCHET, 2006).

A referida Lei Federal não traz em seu texto uma definição do que venha a ser Parcerias Público-Privadas, mas conceitua as duas modalidades desse tipo de parceria que podem se dar na forma de uma concessão patrocinada ou de uma concessão administrativa. Além da modalidade comum, que tem por base a Lei 8.987/1995, a qual não trata de PPPs, mas merece discussão para entendimento da questão (DI PIETRO, 2006).

A modalidade patrocinada tem como principal característica o direcionamento para serviços e obras públicas que possuam contraprestação, ou seja, patrocínio do Estado, somado a um possível custeamento por tarifa pelo usuário. Dito isso, é preciso fazer uma diferenciação da PPP na modalidade patrocinada e da concessão comum, presente na lei 8.987/1995; a modalidade comum ocorre quando a obra ou serviço público não tem contraprestação do ente público concedente.

Por sua vez, a modalidade administrativa tem como características a prestação de serviços, nos quais o parceiro público seja usuário direto ou indireto do serviço concedido – precedido ou não de obra pública – com contraprestação do parceiro público e sem futuro custeamento por tarifa. Desse modo, a diferenciação entre as modalidades patrocinada e administrativa está no fato da ocorrência de tarifa na forma

patrocinada e inexistência desta na administrativa, além do uso direto ou indireto do serviço pelo próprio ente público parceiro na modalidade administrativa, ponto esse mais claro na distinção. Ademais, a concessão comum, presente na Lei 8.987/1995, não pode ser classificada como PPP, uma vez que nessa modalidade não há alguma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Como se observa, a contraprestação pecuniária do parceiro público é ponto fundamental no procedimento contratual das PPPs, logo, a legislação procurou meios para assegurar essa contraprestação, com o fim de dar segurança jurídica aos contratantes. A garantia dessa contraprestação pode se dar por vinculação de receitas, instituição ou utilização de fundos especiais, contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo poder público. Bem como a garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo poder público, garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade, além de outros mecanismos admitidos em lei.

Por conseguinte, é importante ressaltar os pontos que norteiam as modalidades administrativa e patrocinada, quais sejam: a) impossibilidade contratual, caso o valor da parceria não alcance o mínimo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); b) ou, que o lapso temporal da prestação de serviço não obedeça ao prazo mínimo de 5 anos e o prazo máximo de 35 anos; c) ou ainda, se tiver como objeto “único” o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

O Comitê Gestor de PPPs (CGP) deve autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital; após isso, devem ser realizadas análises que justifiquem a contratação através da Parceria Público-Privada, sendo estas: a) estudos de viabilidade financeira; b) estudos de viabilidade ambiental; c) detalhamento orçamentário

e financeiro, observando o fluxo e compatibilidade com as leis orçamentárias do governo (PPA, LDO e LOA); d) participação social no processo decisório; detalhamento das obrigações do parceiro público e do parceiro privado; e) e, nos casos de concessões patrocinadas, em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pelo parceiro público, deve haver autorização legislativa.

Sob o mesmo ponto de vista, é importante notar que a Lei das PPPs introduz um novo direcionamento no prazo mínimo para o recebimento de sugestões (de 10 para 30 dias) com o propósito de considerar a questão da fiscalização e do controle social. Nesse caso, ainda mais importante, já que se trata de grandes intervenções, onde existe grande demanda e fluxos de recursos. Por fim, o art. 9º da Lei Federal 11.079/04 especifica que antes da celebração do contrato, deverá ser formada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), entidade responsável pela implantação e gestão do objeto da PPP. Cada SPE deve ser composta pelo parceiro privado e pelo parceiro público obedecendo a padrões de governança corporativa. Abaixo, analisamos a aplicação do normativo no caso de Natal e das obras relacionadas à Copa do Mundo 2014.

## **A Arena das Dunas em Natal: o estádio para a Copa do Mundo 2014**

O caso da construção do estádio Arena das Dunas, no Rio Grande do Norte, tem como contraprestação a ordem bancária e como meio garantidor um Fundo específico. Ainda mais, ocorre no RN a ampliação das contraprestações feitas pelo parceiro público, para além das possibilidades já presentes na Lei Federal 11.079/04. Afora isso, nela também há previsão do Fundo Garantidor (FG), questão já debatida e apresentada em lei específica inclusive, assim como a implantação do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas para planejar o futuro das PPPs no RN, juntamente com a criação do Conselho Estadual



Gestor de Parceiras Público-Privadas do Rio Grande do Norte (CGPPP/RN) para gerir e fiscalizar as PPPs<sup>2</sup>.

O arranjo institucional criado para a execução dos projetos envolvendo a PPP Arena das Dunas esteve concentrado na Secretaria Estadual de Assuntos Relativos à Copa (SECOPA). A realização da PPP Arena das Dunas teve como contexto externo as exigências realizadas pela FIFA no seu caderno de encargos, como o dimensionamento da Arena, normas de segurança e acessibilidade, entre outros. Inicialmente, o projeto visava a construção de um complexo esportivo com bosques, hotéis, teatros, estacionamentos subterrâneos, prédios comerciais, shopping center, além de dois centros administrativos e o estádio de futebol. Dessa forma, tratava-se de um empreendimento imobiliário muito mais amplo do que apenas a Arena das Dunas; tal complexo imobiliário seria construído por meio de uma PPP e os outros espaços seriam concedidos, através de venda ou locação para a iniciativa privada. Tal estratégia tinha por objetivo principal a transformação da área institucional pública – Centro Administrativo Estadual do Governo do RN, em um novo espaço de valorização imobiliária (Figura 1) e, a partir de tal valorização, obter recursos para viabilizar a construção das obras necessárias à Copa do Mundo 2014.

FIGURA 1 –Arena das Dunas e complexo imobiliário (Maquete eletrônica de 2009), apenas o estádio foi construído



FONTE: Portal Copa 2014, <<http://www.portal2014.org.br/cidades-sedes/NATAL/>>. Acesso em: 22 ago. 2012).

Em 2009, o então secretário Fernando Fernandes, da SECOPA, previu em montante de R\$ 300 milhões para construção do estádio e mais R\$ 1,5 bilhão em obras complementares, estas últimas desenvolvidas com recursos arcados pela empresa ganhadora do contrato de PPP. Nas palavras do secretário à época, “A empresa vencedora irá receber a área cedida pelo governo no período de 30 anos, para então arcar com os gastos da construção do estádio e do complexo comercial e turístico”, esperando assim o retorno financeiro da obra (TRIBUNA DO NORTE, 2009).

Entretanto, o Ministério Público Estadual (MPE) promoveu uma ação civil pública com pedido de liminar para a suspensão de todo o processo de contratação da Parceria Público-Privada. Sete promotores de Justiça assinaram a ação, questionando vários pontos do edital publicado no Diário Oficial do Estado do dia 2 de setembro de 2009. Nesta ação civil pública, o Ministério Público do RN colocou como demandados o governo estadual, a Prefeitura do Natal e a Agência de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte (AGN) argumentando, entre outros, que o edital de PPP era confuso e não explicitava claramente o caráter do processo de chamamento público, base da associação entre a AGN e o parceiro privado. Disse o Ministério Público que,

É incompatível com os princípios norteadores da administração pública o fato de que as empresas devem demonstrar interesse em participar da associação com a AGN, apesar do anúncio de chamamento não trazer qualquer informação sobre a dimensão do negócio, sua formatação jurídica, ou qualquer outro elemento que permita pelo menos minimamente o conhecimento do objeto do chamamento (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE apud TRIBUNA DO NORTE, 2009, p. 01).

Além disso, foi apontado como falho o processo de divulgação do edital denotando pouca transparência do processo de licitação, pois a legislação referente às PPPs exige a prévia realização de audiência pública e seu edital deve ser amplamente

divulgado em meios de comunicação correntes; entretanto, o edital para o Arena das Dunas, inicialmente, só havia sido publicado no Diário Oficial do Estado do RN. Como coloca a ação “nem mesmo o Ministério Público logrou ter acesso a estas informações” (TRIBUNA DO NORTE, 2012).

Com isso, fica claro que nesse momento o agente público não formatava uma Parceria Público-Privada aos moldes da Lei Federal nº. 11.079/04, mas sim uma proposta de contrato de associação, onde todo o investimento seria público, cabendo ao parceiro privado à gestão das vendas e alocações do terreno, a obtenção do financiamento e a realização da concorrência privada para a contratação da obra.

Após isso, o Poder Público Municipal e o Governo Estadual do RN reformularam a proposta apresentada e decidiram realizar um contrato de PPP administrativa aos moldes convencionais, como previstos em Lei. Foi decidido, também, que o contrato abordaria exclusivamente a construção da Arena e seria firmado pelo governo do estado.

FIGURA 2 – Arena das Dunas (Maquete eletrônica):  
Referente à PPP apenas o estádio passou a fazer parte do Edital, envolvendo a demolição do antigo Machadão



FONTE: Portal Copa 2014 (Disponível em < <http://www.portal2014.org.br/cidades-sedes/NATAL/> >. Acesso em: 27 out. 2013).

Sendo assim, em 20 de novembro de 2009 o governo do RN, por meio da Secretaria de Estado do Turismo (SETUR), desencadeou o processo de realização da PPP para demolição do estádio Machadão e ginásio Machadinho, além da construção, gestão e manutenção do novo Arena das Dunas. Como parte dos conflitos inerentes ao projeto, ainda durante o processo de licitação, os Ministérios Públicos Estadual e Federal, em conjunto com o Tribunal de Contas da União (TCU), recomendaram a suspensão imediata dos trabalhos, além de solicitarem ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a não liberação de recursos para o objeto daquele processo. Segundo a análise realizada pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual (2010), um item do edital elaborado induz a contratação da empresa *Stadia Projetos Consultoria e Engenharia* para desenvolver os projetos executivos complementares, o que fere a lei de licitações e o artigo 37 da Constituição Brasileira, por direcionar o contrato a uma entidade específica, ferindo os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e da igualdade na administração pública.

Na ocasião, também foram identificados problemas referentes à comprovação da viabilidade econômica do equipamento esportivo. Trata-se de uma intervenção para a qual não existia um parâmetro adotado para auferir um equilíbrio econômico-financeiro do contrato e também uma repartição objetiva dos riscos entre o parceiro público e o parceiro privado.



Além desses equívocos apontados pelo MPE e TCU ao Edital, as garantias financeiras demonstradas pelo governo não se mostraram interessantes à iniciativa privada. O Fundo Garantidor (FG) da parceria era essencialmente formado por terrenos e imóveis públicos, localizados em áreas de grande interesse pelo mercado imobiliário, como mostra Figura 3. Ademais, as empresas não identificaram maior liquidez financeira no FG da Arena das Dunas e exigiram também recursos financeiros como garantia. Assim, o governo do RN reformulou mais uma vez o Edital buscando adequar essa exigência das empresas interessadas, dispondo no FG além dos terrenos públicos (Quadro 1) de um valor complementar em dinheiro.

QUADRO 1 – Identificação e valores dos terrenos públicos empenhados no Fundo Garantidor, criado pela Lei Estadual 9.395/2010

Município	Dados do imóvel	Área de terreno (m <sup>2</sup> )	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		98.239,00	R\$ 100.627.435,69
Natal	Terreno Capim Macio – R. Prof. Levi Benigno/ Adolfo Ramires	46.206,37	R\$ 6.376.479,06
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

Município	Dados do imóvel	Área de terreno (m <sup>2</sup> )	Valor estimado
Parnamirim	Terreno do DER	217.316,00	R\$ 62.152.376,00
Natal	Parque Aristófanes 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: Rio Grande do Norte, Lei Estadual 9.395/2010.

Entretanto, mesmo após realizadas as modificações no Edital, das mais de 20 empresas que se candidataram<sup>3</sup>, nenhuma apresentou uma proposta concreta à realização da PPP Arena das Dunas. Um novo cronograma para o fechamento do contado da PPP Arena das Dunas foi então negociado, ampliando os prazos, além de um novo formato de contrato, como alterações no projeto e redução do custo da obra e no prazo de concessão de 30 para 20 anos e o acréscimo de um “colchão” financeiro de R\$ 70 milhões compondo o FG, provenientes dos *royalties* do petróleo extraído no RN, aproximadamente 25% do total/ano. Em tempo, o FG passa a ser composto por terrenos públicos em Natal, valores financeiros e percentual dos *royalties* do Petróleo, a qual o estado tem direito.

Tendo em vista tais mudanças, ocorreu uma nova licitação do projeto para as empresas interessadas na construção do novo estádio. A Comissão de Licitação do Edital estádio Arena das Dunas avaliou a proposta única, aprovando o consórcio entre as empresas OAS/COESA e, em 12 de abril de 2011, foi homologado o processo licitatório.

No entanto, o modelo adotado neste Edital ainda restou dúvidas quanto a sua eficiência e economicidade dos gastos públicos, isto porque a construção da Arena das Dunas

foi viabilizada pela criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), onde o Governo do Estado e o Consórcio OAS/Coesa são os protagonistas – por meio de uma nova empresa chamada Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A.

Para o aporte dos recursos necessários a construção da Arena das Dunas o consórcio OAS/COESA contraiu junto ao BNDES<sup>4</sup> o financiamento de R\$ 396 milhões. Para repor tais recursos e fazer frente a esta dívida, foi prevista a exploração comercial do estádio e o pagamento de contrapartida por parte do Governo estadual. Desde o início de 2014, o governo do RN aporta mensalmente uma parcela de recursos orçamentários públicos à OAS/COESA como forma de compensar os investimentos iniciais realizados entre 2012 e 2014; tal compensação será paga durante os vinte anos da concessão da PPP, por parte do governo do RN que deve prever valor não superior a 3% do total orçamentário. A proposta, aprovada pelo Conselho Estadual Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP/RN) e baseada na Lei Federal 11.079/04 e Lei Estadual Complementar nº 307/05, apresentava os seguintes dados<sup>5</sup>:

1. O valor aproximado do contrato é de R\$400.000.000,00 (Quatrocentos milhões de reais);
2. O prazo de concessão será de 20 (vinte) anos;
3. A modalidade contratual escolhida foi a PPP administrativa;
4. O contrato visava à demolição e remoção dos estádios Machadão e Machadinho, construção, manutenção, gestão da operação e do estacionamento da Arena das Dunas para a realização da Copa 2014;
5. Previsão da assinatura do contrato em abril de 2011;
6. Previsão de término contratual em dezembro de 2013;
7. Previsão de início da fase de pagamento das contraprestações em janeiro de 2014;



8. Garantia ofertada pelo parceiro público se daria pelo Fundo Garantidor (Leis Estaduais 9.395/2010 e 9.466/2011);

9. O valor anual inicial da contraprestação total (CPT) será de R\$ 109.500.000,00 (cento e nove milhões e quinhentos mil).

Como podemos ver na Tabela 1, embora o investimento previsto da PPP seja de aproximadamente R\$ 400 milhões, há uma estimativa de que o governo do RN retornará ao final dos vinte anos, um montante de até R\$ 2,1 bilhões na forma de contraprestações. Tais recursos pagos à OAS/COESA correspondem a um valor mensal de 85% fixo da contraprestação, também chamado de Parcela Fixa (PF) e um valor mensal de 15% variável, também chamado de Parcela Variável (PV), que será calculado com base num quadro de indicadores de desempenho 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%, abaixo, portanto, dos 3% máximos. Os primeiros pagamentos começaram em 2014.

TABELA 1 – Arena das Dunas: Estimativa dos valores das contraprestações do governo ao Consórcio e da receita corrente líquida

ANO	CPF R\$	CPV R\$	CPT R\$	RCL R\$	RCL/ CPT 0,0%
2010	0	0	0	0	
2011	0	0	0	0	0,0%
2012	0	0	0		0,0%
2013	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	136456.922	6.783.996.504	2,0%

ANO	CPF R\$	CPV R\$	CPT R\$	RCL R\$	RCL/ CPT 0,0%
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: Senado Federal (\*) Ofício nº S/12, de 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=89161&tp=1>>. Acesso em: 27 out. 2013.

A contraprestação, observada pelo Senado Federal, constitui despesa obrigatória de caráter continuado, a qual é definida pelo art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), como “despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

Mas há riscos? Nesse caso observa-se que o parceiro privado assumiu os riscos da obra, responsável pela gestão da propriedade de propósito específico, pela construção e manutenção da obra e também pelo aporte de verba inicial (nesse caso, obtido por empréstimo), enquanto cabe ao parceiro público fiscalizar e monitorar o Consórcio. Se o empreendimento

pós-obra resultar em lucratividade, esta deverá ser dividida entre o parceiro público e o parceiro privado, ou seja, o governo do RN poderá minimizar seus custos, diminuindo os valores das parcelas fixas, caso o empreendimento alcance o sucesso esperado. Entretanto, caso tal lucratividade não ocorra os pagamentos por parte do Governo do RN devem ser realizados mensalmente, da mesma forma.

Em fevereiro de 2014, o governo do RN começou os desembolsos das contraprestações ao parceiro privado, assumindo os riscos associados ao bom funcionamento do estádio. Como já dito, caso o governo do RN não cumpra com tais pagamentos, o FG será acionado para garantir a continuidade dos mesmos – reduzindo ao máximo o risco do parceiro privado.

Além desses, tais garantias ainda assomam: a) ações de sociedade de economia mista estadual; b) rendimentos obtidos com a administração dos recursos do próprio FG – como os provenientes de depósitos bancários e aplicações financeiras, dotações consignadas ao FG na Lei orçamentária anual do estado; c) recursos provenientes de convênios, contratos e acordos celebrados com pessoas jurídicas de direito público brasileiras ou não, entre outros.

O processo de realização do contrato, muitas vezes, pode ser caracterizado como uma “cortina de fumaça” entre o poder público e os órgãos de controle, somado à fragilidade de participação social da sociedade, por outro lado a PPP será lembrada como a primeira Parceria Público-Privada do estado e, segundo a Prefeitura Municipal de Natal e Governo do Estado, condicionante para a realização da Copa FIFA 2014. Junto a isso, existe a especialização técnica e organizacional local, gerada pela experiência prática de uma Parceria Público-Privada, que apesar de garantir ao máximo a redução de riscos para o parceiro privado – efetivado a partir do discurso de garantir a construção da Arena das Dunas e realização da Copa em Natal – institucionalmente traz consigo a vertente da capacitação

técnica e uma série de possibilidades e alternativas para a implementação de novas políticas públicas.

A Arena das Dunas também se constitui como um novo espaço público construído e aponta para a possibilidade de novas dinâmicas urbanas, sociais e econômicas na cidade de Natal. A janela de oportunidades criada com a realização de um dos maiores eventos esportivos do mundo junto ao perfil de “arena multiuso” pode garantir esses desdobramentos com a locação de espaços e realização de eventos de pequeno, médio e grande porte, já no quesito esportivo espera-se uma frequência de eventos e retorno financeiro impreciso. Nesse sentido, o empreendimento não deve ficar inutilizado, uma vez que está sendo gerenciado por uma instituição privada com fins lucrativos.

Por fim, o maior legado atribuído à PPP Arena das Dunas tem sido a dívida pública gerada para o estado do Rio Grande do Norte que, ao longo de 20 anos, pagará prestações fixas e variáveis ao parceiro privado, restringindo a capacidade de investimento e aumentando o nível de endividamento do governo. Com isso, ainda se considera, nesse contexto, a continuidade política dessa ação pública, uma vez que a PPP se caracteriza por uma política de governo e não de Estado trazendo consequências para as próximas gestões, motivada pelo processo decisório conduzido pelas atuais gestões.

## Notas

1. A experiência inglesa é a mais emblemática, pois é fruto de projetos desenvolvidos e testados desde o ano de 1992 quando o conceito de PFI (*Private Finance Initiative*) foi introduzido. Desde o começo da utilização da modalidade de PPP até meados de 2005, o governo britânico assinou 564 projetos de PFI/PPP. Esses projetos totalizaram um valor de US\$ 54 bilhões e representaram mais de 10 % de todo investimento público realizado entre os anos de 1998 e 2002 (SILVA, 2009, p. 5,6).

2. No caso em tela, a criação Conselho Estadual Gestor de Parcerias Público-Privadas do RN e o Programa Estadual de PPP estão previstos na própria legislação estadual sobre PPPs - lei nº 9.395, de 8 de setembro de 2010 -, enquanto o Fundo garantidor foi criado pelas leis Estaduais nº 9.395 de 2010 e nº 9.466 de 2011.

3. Foram elas: (1) Estacon Engenharia S/; (2) Galvão Engenharia S/A; (3) Somague Engenharia S/A do Brasil; (4) Heleno & Fonseca Construtécnica S/A; (5) Ecocil – Empresa de Construções Cíveis LTDA; (6) Egesa Engenharia S/A; (7) Cetenco Engenharia S/A; (8) Contrutora Marquise S/A; (9) Contrutora OAS LTDA; (10) EIT – Empresa; (11) Industrial e Técnica S/A; (12) Carioca Christiani Nielsen Engenharia S/A; (13) Construcap – CCPS Engenharia e Comércio S/A; (14) Stadia – Projetos, Engenharia e Consultoria LTDA; (15) C.R. Almeida S/A; (16) Engenharia ee Obras; (17) Fidens Engenharia S/A; (18) Construtora Queiroz Galvão S/A; (19) Arena eo Brasil LTDA; (20) Construtora A Gaspar S/A; (21) Construtora Celi LTDA. Conforme portal2014.org.br, disponível em: <<http://www.portal2014.org.br/noticias/5481/ARENA+DAS+DUNAS+19+COMPANIES+HAVE+ENTERED+TENDER.html>>. Acesso em: 27 out. 2013.

4. O BNDES abriu uma linha de crédito de R\$ 3,4 bilhões através do projeto ProCopa, visando exclusivamente a construção e as reformas dos estádios das 12 sedes da Copa 2014. O ProCopa Arenas permite que cada projeto tome recursos com um teto de R\$ 400 milhões. O valor obtido não pode ser superior a 75% do orçamento total projeto.

5. Ofício N° S/12, de 2011 – SENADO FEDERAL

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Parcerias Público-Privadas: comentários à Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Curitiba: Juruá, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de Outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, s/d. Disponível em: <<http://www>>

planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 8.987 de 1995**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em: 21 ago.2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 11.079 de 2004**. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2014.

CARDOSO, Fernando Henrique. FALETO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação do Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Construção Democrática, Neoliberalismo e Participação**: os dilemas da confluência perversa. Revista Política e Sociedade, v.3, n.5, out.2004, pp.139-164. Disponível em: <<http://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>>. Acesso em: mar. 2013.

CORREIA, Marcelo Bruto Da Costa. **Abordagens Institucionalistas das Parcerias Público-Privadas**: as Experiências da Inglaterra e de Minas Gerais. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2435/62070100801.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 23 out. 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC in: **Economia Brasileira Contemporânea** / Fábio Giambiagi... [et al.] – Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MELO, Isabella Bez. **Parceria Público-Privada no Brasil**, 2009. Disponível em <<http://www.unibrasil.com.br/arquivos/direito/20092/isabella-bez-melo.pdf>>. Acesso em: 15 Jun. 2012.

PESTANA, Marcio. **Concorrência Pública na Parceria Público-Privada (PPP)**. São Paulo: Atlas, 2006.

RIO GRANDE DO NORTE, **Lei estadual nº 9.395 de 2010**. Natal: Governo do Estado do Rio Grande do Norte: Diário Oficial do Estado n.12.291, 09/09/2010, p. 01.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar estadual nº 307 de 2005**. Natal: Governo do Estado do Rio Grande do Norte: Diário Oficial do Estado n. 11087, 12/10/2004, p. 01-02.

SILVA, Claudio Moura. **A Parceria Público-Privada em sistemas metroferroviários**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4063/parceria\\_sistemas\\_silva.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4063/parceria_sistemas_silva.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 27 mar. 2013.

SUNFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: SUNFELD, Carlos Ari (Org.) **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TRIBUNA DO NORTE. **Parceria viabiliza construção da Arena das Dunas**. Natal, Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticias/parceria-viabiliza-construcao-da-arena/218324>>. Acesso em: 2 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **MP pede suspensão do projeto da Copa**. Natal, Rio Grande do Norte. 26 de Setembro de 2009. Disponível em: [http://tribunadonorte.com.br/print.php?not\\_id=126440](http://tribunadonorte.com.br/print.php?not_id=126440). Acesso em: 14 jan. 2012.

Portal Copa 2014. Site: <http://www.portal2014.org.br/cidades-sedes/NATAL/>. Acesso em: 27 out. 2013.

# Mobilidade urbana e projetos estruturantes

*Huda Andrade Silva de Lima*

Mestre em Arquitetura e Urbanismo e  
Doutoranda do Programa de Pós-graduação em  
Arquitetura e Urbanismo da UFRN

No período de 2007 a 2013, a Matriz de Responsabilidades (MR) do Governo Federal definiu diversos projetos para a cidade-sede do Natal, boa parte deles relacionados à adequação de vias e de construção de novas estruturas de suporte ao transporte – viário, portuário e aeroportuário. Ao todo, estavam previstas 16 (dezesesseis) obras para Natal, sendo 11 (onze) sob a responsabilidade da Prefeitura do Natal e as demais pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Entretanto, tais obras sofreram diversos atrasos decorrentes de dificuldades na gestão dos projetos, especialmente com as licitações (mesmo utilizando o Regime Diferenciado de Contratações – RDC), a desapropriação de terrenos e a obtenção de condições legais mínimas para financiamentos.

As alterações na MR seguiram um contexto político-institucional ligado aos interesses da pactuação entre o Governo Federal, os governos locais (municipal e estadual) e a FIFA, mesmo que esta última atue fora do quadro legal da Matriz. Ainda em 2010, ao assinarem os documentos da MR, o Ministério do Esporte passou a acordar com os governos locais as ações necessárias para viabilizar a Copa das Confederações (realizada em junho de 2013) e a Copa do Mundo 2014. A MR define para



os governos locais as responsabilidades e a origem dos recursos necessários para a construção de obras de mobilidade urbana, dos estádios de futebol, melhorias no entorno dos aeroportos e acessibilidade aos terminais turísticos. Ao governo Federal coube implementar obras em portos e aeroportos (ampliação ou construção) nas doze cidades-sede. Em relação à FIFA, ressalta-se que os governos locais também se obriguem a atender as exigências dessa organização assim como do Comitê Organizador Local (Cláusula Quarta, inciso XI).

A Matriz foi atualizada ao ritmo dos novos prazos e recursos dos governos estaduais e municipais, inserindo ou retirando obras, restando ao final (versão de dezembro de 2014) o compromisso de executar sete, sendo que destas apenas quatro estavam presentes na MR original, desde o anúncio de Natal como cidade-sede, sendo elas, o 1) Aeroporto de São Gonçalo do Amarante; 2) o Terminal Marítimo de Passageiros; 3) o prolongamento da Av. Omar O'Grady; e, 4) o acesso viário ao Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante. Nesse contexto, as obras integrantes na MR possuíram prioridade de execução e, por isso, contaram com recursos garantidos, não passíveis de contingenciamento. Além disso, os projetos e as ações previstas para o megaevento Copa do Mundo 2014 poderiam ser licitadas por meio do Regime Diferenciado de Contratações (Lei Federal nº 12.462, 04 de agosto de 2011), reduzindo o tempo e os trâmites burocráticos, pois a Lei Federal nº 8.666, 21 de junho de 1993, não precisaria ser atendida no todo.

A busca por maior “flexibilidade” na execução dos projetos parte do princípio de que as obras ligadas ao megaevento são estratégicas e não podem ser compreendidas no padrão convencional de contratação, exigindo menor dependência do controle estatal na viabilização das ações, conforme especificada na Lei nº 8.666/93, e maior capacidade de ajustes contratuais em curto prazo, ajustes estes previamente definidos com as empresas privadas (construtoras, basicamente). Aos governos

locais coube acompanhar os cronogramas e mitigar qualquer obstáculo à plena execução das obras – um modelo que colocou os órgãos de controle e regulação urbanas (secretarias municipais e estaduais) em dependência direta da capacidade da articulação intergovernamental do Comitê Organizador Local com as empresas contratadas. Um complexo esquema que reduz – ou afasta por completo – a capacidade de participação comunitária nos processos decisórios.

Em Natal os recursos previstos (Tabela 1) alcançam R\$ 1,54 bilhão, sendo que destes, R\$ 444 milhões estão destinados para obras de mobilidade urbana (28%), R\$ 400 milhões para construção do estádio Arena das Dunas (25%), R\$ 572 milhões para o novo Aeroporto Internacional em São Gonçalo do Amarante (37%), Porto de Natal com R\$ 79 milhões (5%) e 19,2 milhões para ações em turismo (1,3%). Os recursos provenientes do governo Federal (transferência e empréstimos) perfazem R\$ 1,0 bilhão ou 65% do total de recursos da MR, contra 10% dos governos locais e 26% da iniciativa privada, sendo esta última exclusivamente envolvida na concessão do terminal de passageiros do novo Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (R\$ 375 milhões).

TABELA 1 – Natal: Investimentos públicos e privados na Matriz de Responsabilidades (em R\$ milhões)

Projeto	Total	Finan- ciamento Federal	Investi- mento Federal	Investi- mento Governo Local	Investi- mento Inicia- tiva Pri- vada
Construção do estádio Arena das Dunas	400	396,6	0	3,4	0

Projeto	Total	Finan- ciamento Federal	Investi- mento Federal	Investi- mento Govern o Local	Investi- mento Inicia- tiva Pri- vada
Acesso ao Novo Aeroporto de São Gonçalo do Amarante	73,1	12,1	0	61	0
Corredor Estruturante - Zona Norte / Estádio Arena das Dunas	370,95	293,0	0	78,0	0
Aeroporto São Gonçalo do Ama- rante - Pistas e Pátio	189,2	0	189,2	0	0
Aeroporto São Gonçalo do Amarante - Concessão	383,4	0	8,0	0	375,4
Terminal Marítimo de Natal	79,8	0	79,8	0	0
Ações em Turismo	19,24	0	17,58	1,66	0
Obras Com- plementares	30,7	0	0	30,7	0
Total	1.546,39	701,70	294,58	174,76	375,4
Total (%)	100	45,38	19,05	11,30	24,28

Fonte: elaboração própria com dados da Matriz de Responsabilidades (versão dezembro de 2014). Portal da Copa 2014. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br>

Na versão da MR de setembro de 2013 ainda estava previsto um total de R\$ 28 milhões para obras de mobilidade na Avenida Prudente de Moraes, ligando o município de Parnamirim à Natal, criando assim um novo eixo de penetração. Entretanto, na versão de dezembro de 2014 esta obra foi excluída, por alteração de contrato, que passou a ser financiada com outros recursos. Mesmo assim, apesar de terem sido iniciadas as intervenções na área, a obra não foi concluída no prazo e sua finalização é incerta até o momento, seja por problemas no licenciamento ambiental ou na desapropriação de terrenos (D'AGOSTINO, 2013). Outro projeto retirado da MR foi o de reestruturação da Avenida Engenheiro Roberto Freire, ainda em dezembro de 2012, e sequer começou a ser construído – por diversos problemas – até final de 2014.

Ademais, o total de recursos para as obras mobilidade urbana ficou restrito a construção do trecho-corredor estruturante do Aeroporto Internacional/Região Norte da cidade/ Estádio Arena das Dunas (em seu entorno) e ao acesso até o Aeroporto Internacional em São Gonçalo do Amarante. Entretanto, apesar dos investimentos, os responsáveis pela execução das obras concluíram (até maio de 2014) apenas o acesso ao Aeroporto Internacional em São Gonçalo do Amarante – município contíguo a Natal.

Refletindo, a partir de Carlos Vainer, Fabrício Oliveira e Pedro Junior (2012), projetos desse tipo possuem potencial de causar rupturas nos espaços físico e social, em variadas dimensões e colaboram para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial - ou reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local. Tais características negativas advém da forma de sua implementação e da pouca consideração ao tecido urbano, ambiental e social preexistente. Os efeitos desse impacto, por vezes, são sentidos antes mesmo das obras começarem – pelos processos de retirada da população residente, por exemplo. Portanto, a seguir, relataremos as

características e os aspectos relevantes das principais obras com impacto no sistema de mobilidade urbana de Natal, que estiveram presentes na Matriz de Responsabilidades entre os anos de 2011 a 2014.

## **Terminal de Passageiros do Aeroporto em São Gonçalo do Amarante e acessos viários**

O Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante é o primeiro no Brasil a ser concedido à iniciativa privada, desde antes de sua operação. Ele teve por efeito imediato a suspensão da operação aeroviária no antigo, e histórico, Aeroporto Internacional Augusto Severo, localizado no município de Parnamirim, contíguo à Natal. A concepção inicial de criação de um novo aeroporto, assim com a proposta de deslocá-lo para a Região Norte de Natal é muito anterior aos preparativos à Copa do Mundo 2014; mas a decisão do Governo Federal e Estadual em acelerar as obras por meio de recursos da Matriz de Responsabilidades foi vista como estratégica para os setores envolvidos que, há anos, lutavam por mais recursos.

Sua realização deu-se por um conjunto de recursos públicos (construção da pista e dos acessos) e privados (construção do terminal e da logística aeroportuária), em um novo modelo de concessão no governo de Dilma Rousseff (Quadro 1). A responsabilidade por erguer e administrar o terminal do, assim nomeado, Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves – em São Gonçalo do Amarante – é do *Consórcio Inframérica*, composto pela brasileira Infravix Participações S.A. e pela operadora argentina Corporación América, vencedoras do primeiro leilão de concessão pública de aeroportos no Brasil (Leilão nº 01, 22 de agosto de 2011) com lance de R\$ 170 milhões, valor três vezes maior que o lance mínimo (R\$ 51,7 milhões), e com estimativas de que a concessionária investirá R\$ 650 milhões na construção dos terminais e sua operação.

Todavia, os investimentos iniciais do *Consórcio Inframérica* foram da ordem de R\$ 450 milhões até 2014, podendo ser financiado 80% do valor pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Caso isso não ocorra, os executivos recorrerão a fundos privados, conforme afirmou Antônio Droghetti, diretor executivo do consórcio; os demais recursos serão aplicados pelo próprio consórcio, que já investiu 5% desse total (MENDES-2, 2012). Portanto, a concessão pública ao ente privado passa pela utilização do BNDES como financiador original, isto é, créditos de longo prazo identificados pelo governo Federal como áreas estratégicas ao desenvolvimento nacional. Tanto o BNDES quanto o Banco do Nordeste (BNB), são os principais bancos que financiam as obras para a Copa do Mundo 2014 em Natal, juntamente com a Caixa Econômica Federal, ambos alimentados por fundos públicos, principalmente, Fundo de Amparo ao Trabalhador e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (SOBREIRA; MARTINS, 2011).

Em novembro de 2012, o BNDES concedeu o primeiro financiamento à iniciativa privada para a construção do aeroporto. O banco liberou R\$ 329,3 milhões para a obra e mais R\$ 1,64 milhão para a realização de investimentos sociais na área de abrangência do empreendimento (BNDES APOIA..., 2012). Os recursos ao projeto são concedidos na medida em que o consórcio for comprovando a realização das obras, não havendo um número predefinido de parcelas neste tipo de financiamento.

Segundo Renata Moura (2012), na época do leilão do empreendimento (agosto de 2011), estimou-se, que o prazo máximo de pagamento seria entre 20 e 28 anos. Com a concessão, o *Consórcio Inframérica* ganhou o direito de concluir as obras – iniciadas com recursos públicos há quase 15 anos – e a de administrar o aeroporto. E ainda, o grupo Engevix, integrante brasileiro do consórcio, ficou com a responsabilidade de elaborar o projeto executivo do aeroporto. Diante disso, a concessão tem um prazo de 28 anos, dos quais até 03 anos para construção e 25 anos para

exploração do empreendimento. Porém, o contrato pode ser prorrogado por mais cinco anos, quando o aeroporto retornará ao poder público, totalizando o máximo de 30 anos de concessão.

Logo, desde novembro de 2012, foram iniciadas as obras para a construção dos terminais de passageiros e cargas, torre de controle, via de acesso à área do terminal e estacionamento, iniciando sua operacionalização no mês de junho de 2014.

Quadro 1 – Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves: Números, prazos e responsabilidades

DADOS GERAIS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40mil m<sup>2</sup> de área do terminal de passageiros:</li> <li>- 1.500 vagas de estacionamento:</li> <li>- 8 pontos de embarque e desembarque</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2.700m<sup>2</sup> terminal de cargas</li> <li>- 45 posições para check in</li> <li>- 10 mil toneladas/ ano capacidade para operar</li> </ul>
DE QUEM É A RESPONSABILIDADE?	
INFRAERO	CONSÓRCIO
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desmatamento</li> <li>- Pista de pouso, decolagem e taxiamento</li> <li>- Terraplenagem</li> <li>- Pavimento flexível</li> <li>- Pavimento rígido</li> <li>- Balizamento e navegação aérea</li> <li>- Drenagem</li> <li>- Acostamento das pistas de táxi</li> <li>- Pátio de aeronaves</li> <li>- Valor total da obra: R\$ 259.515.566,74</li> <li>- Previsão de conclusão: novembro de 2013</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terminal de cargas e de passageiros: edifícios, estacionamento público e pátio de aeronaves</li> <li>- Central de utilidades</li> <li>- Aviação geral</li> <li>- Torre de controle</li> <li>- Edifício de manutenção</li> <li>- Serviço de salvamento e combate à incêndio</li> <li>- Infraestrutura interna de água, esgoto e resíduos sólidos, energia</li> <li>- Infraestrutura para companhias aéreas, comercial e órgãos públicos</li> <li>- Valor total da obra até 2014: R\$ 450 milhões</li> <li>- Previsão de conclusão: maio de 2014</li> </ul>

Fonte: MENDES, 2012, p. 05. Nota: elaborado pelo autor.

No geral, o cronograma da obra acompanhou os prazos estimados inicialmente, embora existissem problemas referentes às questões trabalhistas e ao pagamento de indenizações pela desapropriação, principalmente pela contestação do valor das indenizações pagas à época, visto que o Estado ofereceu R\$ 0,08 por cada metro quadrado na área, apesar dos proprietários exigirem, no mínimo, R\$ 6,00. Conforme a primeira perícia, realizada em 1996, ficou acertado que o Governo do Estado pagaria R\$ 380 mil, mas a última, concluída em outubro de 2011, aponta que as terras, incluindo as benfeitorias encontradas, estariam valendo R\$ 2,5 milhões (DESAPROPRIAÇÕES EMPERRAM PROJETOS, 2012). Tais variações decorrem da especulação imobiliária instalada nos últimos três anos, devido à aceleração das obras, a própria realização do megaevento (que deixou o governo Federal e estadual sem outras opções) e o dinamismo urbano da Região Metropolitana de Natal.

Em março de 2012, o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) julgou um recurso especial de nº 881741/ RN em favor do Estado encerrando “definitivamente” a discussão jurídica que envolvia a desapropriação da área do aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Ao total, 220 pessoas receberam o valor devido e o Estado desembolsou cerca de R\$ 3 milhões. Porém, em 2013, estavam pendentes cerca de R\$ 4 milhões a serem pagos para 93 proprietários, mas a quantia não teria sido repassada sob a justificativa do Governo enfrentar dificuldades financeiras (MENDES 2, 2012).

Apesar das obras do Aeroporto terem sido executadas conforme o cronograma, até o presente momento (dezembro de 2014) o novo aeroporto não atingiu o objetivo da proposta inicial que era de escoar a carga advinda pelo porto, por ferrovias e por rodovias, não se tornando um equipamento intermodal.

A respeito das obras relacionadas à implementação ou readequação de rodovias para acessar o sítio aeroviário, estas se encontram parcialmente concluídas, com duas previsões de



acesso (norte e sul), sendo finalizado um dos trechos do acesso Norte poucas semanas antes da realização da Copa do Mundo 2014. Tais acessos viários ao novo Aeroporto Internacional em São Gonçalo do Amarante estão sob a responsabilidade do Governo do Estado. As intervenções alterarão o fluxo viário no sentido longitudinal atuando em uma escala local-global através de acessos tanto ao eixo norte quanto ao sul, vindo a totalizar 33,27km de pista dupla. O trecho norte compreende 15km a partir da entrada do aeroporto, seguindo até a BR-406; apesar de concluído conjuntamente com a primeira etapa dos terminais de cargas e passageiros, o trajeto passou por alterações de projeto, pois na primeira proposta a via estava sobreposta a uma área de Mata Atlântica, sendo motivo de embate entre o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (IDEMA) e o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER). Já o trecho sul, que se encontra em fase de execução, irá interligar o terminal à BR-304 e terá cerca de 18 km.

Os acessos ficaram sob a responsabilidade da empreiteira EIT Engenharia que assumiu o projeto em agosto de 2013, após a desistência da empresa Queiroz Galvão. Esta última foi a vencedora do processo de licitação em 2009, porém desistiu de executar as obras sob a alegação da necessidade de realinhamento de preços, devido à redução do cronograma de execução da obra. Entretanto, para o governo Estadual acatar a proposta, o custo seria incrementado em cerca de 10% (R\$ 79,41milhões). Segundo Demétrio Torres (então Secretário Extraordinário para Assuntos Relativos à Copa do Mundo 2014 e Diretor do Departamento Estadual de Estradas e Rodagem – DER),

A empresa pediu esse acréscimo em virtude da redução do prazo para concluir a obra. De acordo com o contrato, a empresa teria dois anos para concluir os acessos, mas nós queremos que os acessos fiquem prontos até abril de 2014, quando o aeroporto começa a operar. Eles disseram que sem o acréscimo teriam dificuldades para cumprir o cronograma e nós dissemos que também tínhamos nossas dificuldades. Eu não tenho de onde tirar esse dinheiro (MENDES, 2013, p. 06).

Portanto, sob a justificativa de alteração do prazo de conclusão da obra, a empresa Queiroz Galvão rescinde o contrato sem pagamentos de ônus. Ademais, a solicitação da revisão dos valores por parte da EIT Engenharia ocorreu somente após o andamento das obras. Conforme o DER/RN, os recursos disponibilizados para execução passaram de R\$ 15 milhões para aproximadamente R\$ 72,1 milhões, ficando 4,8 vezes mais caro. Do total, serão desembolsados cerca de R\$ 61 milhões do Governo Estadual e os demais (R\$ 12,1 milhões) do Governo Federal (ARAÚJO, 2013).

Apesar da falta de transparência dos projetos, podemos afirmar que os acessos irão possibilitar uma série de transformações na dinâmica metropolitana, por interligar corredores estruturais de municípios situados em zonas de crescimento de desenvolvimento urbano e econômico, contribuindo para o estabelecimento de novos vetores de desenvolvimento, como aqueles situados na Região Metropolitana de Natal. Esses novos acessos são reconhecidos como Via Metropolitana por possibilitar caminhos alternativos entre os principais módulos de exportação do RN, o porto de Natal e o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante.

## **Corredor Estruturante Norte**

Ao final de 2009, o Governo Federal confirmou o repasse de R\$ 370 milhões de recursos, através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, para a execução de 16 obras de mobilidade, sendo onze (11) delas sob a responsabilidade do Município de Natal, como as intervenções na BR 226, Avenida Napoleão Laurentino e Km 6; no Complexo Viário da Urbana com a construção de um novo e mais longo viaduto e a reestruturação geométrica da Avenida Felizardo Moura/ Avenida Capitão Mor Gouveia, que possibilita o acesso à Zona Norte. Este conjunto de obras ficou conhecido como Corredor Estruturante Norte, conforme descrito no Quadro 2.

Quadro 2 – Natal – Descrição das primeiras propostas para execução do Corredor Estruturante, sob responsabilidade da Prefeitura do Natal

Projeto	01 - Corredor Estrutural Oeste – BR 226	02 - Complexo Viário da Urbana	03 - Reestruturação Geométrica da Avenida Capitão Mor Gouveia
Descrição do Projeto	<p>1) Extensão 4,8km da cabeceira da Ponte de Igapó na Zona Norte, passando pelo Complexo Viário da Urbana até o encontro com a Avenida Capitão Mor Gouveia, Zona Oeste;</p> <p>2) 2 faixas por sentido, mais corredor exclusivo para ônibus;</p> <p>3) Ciclovia;</p> <p>4) Canteiro central, paisagismo, iluminação especial; e,</p> <p>5) Adequação à acessibilidade.</p>	<p>1) Viaduto</p> <p>2) Reestruturação do viaduto existente em 106 metros de extensão;</p> <p>3) Acessos e alças da via;</p> <p>4) Ciclovia; e,</p> <p>5) Acessibilidade de pedestres.</p>	<p>1) Extensão 3,8km e largura média de 22m;</p> <p>2) Pontilhão de 90m de extensão por 20m de largura sobre a linha férrea;</p> <p>3) Passagem elevada (BR 226/ Av. Capitão Mor Gouveia);</p> <p>4) Criação da terceira faixa de rolamento com corredor exclusivo para ônibus;</p> <p>5) Ciclovia, canteiro central, paisagismo e iluminação especial;</p> <p>6) Adequação à acessibilidade.</p>

Figura 1 – Complexo Viário da Urbana



Fonte: Portal da Transparência de Natal. Disponível em: <natal.rn.gov.br/copa2014/>. Acesso em: 14 out. 2011. Fonte: ARAÚJO, 2012, p. 05.

Figura 2 – Reestruturação Geométrica da Avenida Capitão Mor Gouveia



Fonte: Prefeitura Municipal de Natal, 06 de outubro de 2010.

Em 2010, a empresa EIT Engenharia vence a licitação das referidas obras ao custo previsto de R\$ 137,9 milhões. Entretanto, cinco meses após a assinatura do contrato com a empresa vencedora, não havia nenhum sinal do início das obras, devido ao fato do município apresentar pendências junto ao Cadastro Único de Convênios (CAUC) do Governo Federal. Ademais, também ocorriam atrasos na entrega dos projetos executivos à Caixa Econômica Federal, por parte do Consórcio EBEI MWH Brasil, empresa contratada pelo município para elaboração por R\$ 7,4 milhões (ARAÚJO, 2013).

Somente em fevereiro de 2012, a Prefeitura do Natal divulga o início da primeira etapa, que consistia no levantamento topográfico de ruas, no recapeamento e na colocação de asfalto em 27 vias do entorno para favorecer o escoamento do tráfego em virtude das obras, tendo como previsão do custo inicial dessa etapa cerca de R\$ 15 milhões para o município. No mesmo período, a Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infraestrutura (SEMOPI) informa que, para viabilização da obra, é imprescindível desapropriar 429 imóveis sendo 269 residenciais, 119 comerciais e 11 terrenos, entre eles, dois postos de combustível e o próprio prédio da Urbana, responsável pela gestão pública da coleta de lixo de Natal (GRILO, 2012). Com dificuldades financeiras, a Prefeitura do Natal recorre ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de contratar uma operação de crédito que tinha, dentre outras funções, subsidiar o pagamento das quase 430 desapropriações. Começava assim uma relação conflituosa entre os moradores das áreas afetadas – resistentes à ideia de desapropriação em massa – e a Prefeitura do Natal, que ainda insistia em baixar o valor dos imóveis com fins de diminuir o impacto orçamentário do projeto como um todo e ainda estavam pendentes os licenciamentos ambientais das obras e a adequação do prédio da antiga SEMURB para sediar a Urbana (PREFEITURA TENTA BAIXAR PREÇO DAS OBRAS, 2011).

Todavia, o Comitê Popular Copa 2014 (CPC)<sup>1</sup> de Natal promoveu reuniões com os moradores diretamente atingidos pelas obras, no sentido de registrar e debater os problemas relacionados ao processo de desapropriação dos imóveis. Em seguida, os moradores constituíram a Associação Potiguar dos Atingidos pelas Obras da Copa (APAC) com quatro pontos principais de reivindicação: i) a elaboração de um Plano de Reassentamento às famílias; ii) a ampliação dos debates; iii) a apresentação dos projetos de mobilidade; iv) e, as maiores discussões com novas propostas para redução no número de desapropriações por parte da Prefeitura de Natal.

É nesse contexto que três decretos municipais (9.635/12, 9.648/12, 9.649/12) são publicados em março de 2012 para declarar os dez primeiros imóveis a serem desapropriados para fins de utilidade pública, cujos valores propostos aos proprietários variaram entre R\$ 23 mil a R\$ 143 mil. Em virtude dos decretos, a APAC promove um mandado de segurança numa tentativa de reverter às desapropriações e o CPC entra com uma ação contra as irregularidades referentes à execução das obras de mobilidade, para impedir o repasse dos recursos públicos, previstos pela Caixa Econômica Federal. No mesmo ano, a Prefeitura do Natal anunciou a desapropriação de mais 20 imóveis, através do Decreto nº 9.679, 13 de abril de 2012, mas sem avançar em maiores definições de datas ou detalhes do projeto.

Quadro 3 – Lista das desapropriações de mobilidade urbana para Copa 2014

Localização dos imóveis – Bairro Quintas	Imóvel	Área total (m <sup>2</sup> )	Benfeitoria (m <sup>2</sup> )	Valores propostos na indenização (R\$)
Rua Compositor José Luiz	01	102,15	64,95	46.289,20
	02	93,45	86,40	53.523,00
	03	85,87	31,10	23.170,00
	04	140,90	92,95	61.1445,00
	05	95,95	76,70	46.223,00
	06	220,05	213,65	Sem informação
	07	217,25	135,50	97.250,84
	08	255,45	168,60	143.009,00
Rua Mário Negócio	09	233,05	81,85	69.350,05
	10	217,50	197,10	Sem informação
Avenida Industrial João Francisco da Mota	11	437,60	157,25	Sem informação
	12	16,50	16,50	Sem informação
	13	147,10	122,25	Sem informação

Fonte: VALOR DAS INDENIZAÇÕES DESAGRADA, 2012, p. 03.

Mas as desapropriações não avançaram, até o momento, além da existência de outros problemas relacionados com a legislação ambiental e urbanística, somada a uma baixa transparência sobre as decisões e pouca participação popular nos debates. Entre as dificuldades, destacam-se: a) inexistência de projeto básico, disponível ao exame dos afetados; b) a inexistência do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), apesar da concessão da licença ambiental; c) a ausência de

garantia de indenização justa e prévia, sem apresentação da dotação orçamentária suficiente para indenizar por parte do município e da implementação da Política Habitacional de Interesse Social, instrumento de relevância para a garantia da função social da propriedade que deveria ter sido implantada desde 2009.

Após as contestações da APAC e do CPC, a Prefeitura do Natal anunciou alterações no projeto original, reduzindo o número de imóveis afetados e retirando o Complexo Viário da Urbana das obras ligadas diretamente à Copa do Mundo 2014. Logo após as eleições municipais de 2012, a nova gestão municipal determinou - pelo Decreto nº 9.892, 20 de fevereiro de 2013 - a redução de até 85% do número de imóveis a serem desapropriados e ainda autorizou a Procuradoria Geral do Município (PGM) a requerer a desistência das ações judiciais interpostas em desfavor dos proprietários e/ou possuidores de imóveis, depois das revogações dos respectivos decretos declaratórios de utilidade pública. Isso implicou na revisão dos projetos e no acolhimento de parte das reivindicações originais dos moradores afetados.

Somadas à redução do número de imóveis e a solicitação da anulação dos processos abertos contra o Município, o Decreto nº 9.892/13 atualizou a destinação dos recursos financeiros depositados em Juízo, agora direcionados para pagamento dos projetos e estudos alternativos, bem como pagamentos de indenizações em ações de desapropriação que restassem necessárias. Assim, a Prefeitura do Natal não apenas alterou o projeto original, diminuindo a área de intervenção física, como também buscou um novo desenho de traçado viário; destaca-se nessa mudança de orientação os reclames dos moradores afetados e a pressão pública exercida pela APAC e pelo Comitê Popular da Copa, além da própria modificação na gestão municipal em 2012 (PMN REDUZ DESAPROPRIAÇÕES EM 85%, 2013).

Assim, em julho de 2013, são apresentadas as novas propostas de obras para o entorno do estádio Arena das Dunas, vindo a compreender a substituição de toda a parte semafórica por túneis, viadutos ou trincheiras, através da construção de: a) passarelas interligando a Av. Capitão-Mor Gouveia à Av. Prudente de Moraes; b) um túnel na Av. Raimundo Chaves; c) um viaduto



estaiado<sup>2</sup> na Av. Prudente de Moraes com a Av. Capitão-Mor Gouveia e outro na Av. Lima e Silva com a Av. Romualdo Galvão; e, d) uma passarela nas proximidades da Av. Romualdo Galvão, entre outras intervenções (Figura 3 e Quadro 4).

Figura 3 – Natal: Principais intervenções de mobilidade urbana no entorno da Arena das Dunas



Fonte: Prefeitura Municipal do Natal. Imagem do Google Earth. Acesso em: 05 ago. 2014.

## Quadro 4 – Natal: Etapas previstas das obras de mobilidade no entorno do estádio Arena das Dunas

Etapas Previstas
<p>1ª Etapa: Viaduto estaiado, com 280 metros, com alças de acesso em direção à BR 101 e ao Arena das Dunas; dois túneis no cruzamento da Lima e Silva com a Prudente de Moraes (um no sentido Candelária e outro no sentido Jaguarari) em pista dupla.</p>
<p>2ª Etapa: Entroncamento da Lima e Silva e Romualdo Galvão terá túnel de pista dupla, que dará acesso livre dos veículos procedentes da Romualdo Galvão em direção à BR-101. O local também terá uma passarela de pedestres para acesso ao Arena das Dunas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cruzamento da Mor Gouveia com Prudente de Moraes terá trincheira com pista dupla e o prolongamento de alça em curva para acesso à Prudente no sentido Centro;</li> <li>- Prudente de Moraes com a Jerônimo Câmara receberá uma trincheira com duas faixas de rolamento, para garantir acesso livre aos veículos vindos da Prudente de Moraes e Lima e Silva. No local também será construída uma passarela para pedestres.</li> </ul>
<p>3ª Etapa: Prudente de Moraes com Raimundo Chaves terá túnel com acesso livre ao Centro Administrativo e à marginal da BR-101.</p>
<p>4ª Etapa: Para garantir o acesso à marginal da Salgado Filho por meio desta avenida, será construído um viaduto em concreto armado com cerca de 140 metros de extensão e duas pistas de rolamento. Complementam à obra os trechos de acomodação à Avenida Norton Chaves e a marginal da Avenida Salgado Filho.</p>

Figura 4 – Viaduto estaiado no entorno do estádio



Fonte: Prefeitura Municipal do Natal.

Figura 5 – Entorno do Arena das Dunas



Fonte: Prefeitura Municipal do Natal.

O novo projeto viário do entorno do estádio Arena das Dunas previa o descongestionamento do tráfego pontual, por meio da eliminação dos semáforos nos principais cruzamentos da área. A atuação do conjunto de viadutos e túneis amplia a velocidade veicular de modo a ligar as Av. Prudente de Moraes e Capitão-Mor Gouveia com as Av. Lima e Silva e Romualdo Galvão. Segundo dados do projeto, o aumento da velocidade média de circulação no entorno do estádio (pela Av. Prudente de Moraes), passará de 40km/h para 60 km/h após a implantação das obras. Além disso, ampliará a área transitável de 100km para 350km e ainda aumentará o fluxo de veículos por minuto, passando da circulação de 25 veículos por minuto pela área para 80.

Mesmo com a diminuição das desapropriações de imóveis na Av. Capitão-Mor Gouveia, o projeto continuou polêmico em função agora dos comerciantes da Av. Prudente de Moraes; tais comerciantes criaram a Associação dos Lojistas, Empresários e Profissionais Liberais do Entorno do Arena das Dunas (ALEEAD), destinada a representar o conjunto de empresários afetados pelas obras viárias. O principal reclame da ALEEAD era a falta de transparência por parte do Poder Público Municipal sobre o período de fechamento das vias, formas de impactos, estacionamentos e acesso do público às lojas. Os comerciantes já sentiam, desde 2013, a diminuição de clientes devido ao início das obras; outra preocupação deve-se ao fato de que obras desse tipo (trincheiras e viadutos) possam afetar o desenvolvimento futuro do comércio local, devido à mudança no fluxo viário e nas áreas de estacionamento. Segundo o Presidente da ALEEAD, Júlio Oliveira, [...] “não somos contra a modernidade e a Arena, mas há consequências que precisam ser mitigadas para não instalarmos na área uma onda de demissões e fechamentos de empresas” (HOLLANDA, 2013).

Conforme a Controladoria Geral da União<sup>3</sup>, a previsão de investimento para execução das obras é de R\$ 338 milhões, cujo recurso será advindo de financiamento da Caixa Econômica

Federal (R\$ 293 milhões) com contrapartida da Prefeitura Municipal (R\$ 45,8 milhões) e a execução sob a responsabilidade do consórcio Queiroz Galvão/ Ferreira Guedes. Parte desses recursos também é destinada às obras de padronização das calçadas na cidade e, sobretudo, no entorno do estádio Arena das Dunas, em um raio de 3km e um investimento de R\$ 24,5 milhões aplicados pelo novo Regime Diferenciado de Contratação<sup>4</sup> (RDC). Dentre este investimento, quase R\$ 2 milhões são para as intervenções no entorno de 500 metros do estádio Arena das Dunas, totalizando 45km de padronização de calçadas. O serviço é referente à acessibilidade universal das calçadas, vias públicas e implantação de abrigos em corredores de transporte. No geral, a padronização começou por Petrópolis, com a urbanização e obras de acessibilidade da Ladeira do Sol, Afonso Pena, Romualdo Galvão e Prudente de Moraes até Arena das Dunas, isto é, no eixo de alta valorização imobiliária e turístico (JULIÃO, 2013); mas até dezembro de 2014 tais obras não haviam sido concluídas.

Figura 6 – Identificação de obras do entorno do Arena das Dunas



Fonte: Acervo próprio, agosto de 2014.

No geral, algumas obras do entorno do estádio Arena das Dunas (Figura 6) ficaram operacionais (embora não finalizadas) três dias antes do início da Copa do Mundo 2014 em Natal – como o túnel da Av. Romualdo Galvão com a Av. Lima e Silva; dos túneis da Av. Capitão-Mor Gouveia, Av. Jerônimo Câmara, Av. Lima e

Silva; do viaduto estaiado da Av. Prudente de Moraes; e, das passarelas da Av. Moraes Navarro e da Av. Prudente de Moraes.

## **Reestruturação da Avenida Engenheiro Roberto Freire**

Por fim, uma das obras mais polêmicas de todo o conjunto de intervenções do chamado “legado” da Copa do Mundo 2014 em Natal é a obra de reestruturação da Av. Engenheiro Roberto Freire, Zona Sul da cidade. Em 2009, quando da definição das obras viárias necessárias à adequação ao megaevento, o governo Estadual determinou esta avenida como estratégica, no sentido de ligar a Via Costeira (localização de maior parte da rede hoteleira da cidade) com o estádio Arena das Dunas.

O projeto original previa a supressão de alguns semáforos por meio de túneis e adequação viária, a um custo aproximado de R\$ 40 milhões. Mas com a mudança de gestão, em 2011, tal projeto foi redefinido e ampliado, envolvendo um conjunto de obras viárias e de engenharia com exigência de área e redefinição de acessos – a custo que ultrapassou os R\$ 220 milhões. Como o governo Estadual não possuía tais recursos, solicitou à Assembleia Legislativa do RN a liberação para contratação de crédito (empréstimos); para tanto, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ampliou a capacidade de crédito do Governo do estado em R\$ 648 milhões, capacitando-o a investir em duas obras de mobilidade para Copa do Mundo 2014, envolvendo tanto transformação da Av. Engenheiro Roberto Freire em via expressa quanto na construção dos acessos ao novo Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante. Desse modo, em 2012, o projeto modificado de reestruturação da Av. Roberto Freire é incluído na MR sob a responsabilidade do Governo do Estado, com o custo cinco vezes maior do que o previsto no projeto inicial.

A proposta desse novo projeto, desenvolvido pelo Governo do RN, consiste na transformação da avenida em uma via expressa com 4,1km de extensão, dotada de doze faixas – o dobro das existentes no traçado atual, construção de trechos em ciclovias, além de um corredor exclusivo para ônibus. Para evitar o congestionamento no início da avenida, o projeto prevê outra ampliação do viaduto de Ponta Negra – já ampliado e modificado em 2007. Desse modo, a justificativa do governo ao projeto aposta no aumento de velocidade dos veículos automotivos e na capacidade de maior carga viária, por meio de maior área útil de faixas. Para tanto, outras áreas nas margens necessitarão ser desapropriadas para o alargamento de trechos da avenida.

Assim, o projeto de reestruturação da Av. Engenheiro Roberto Freire visa adentrar, no seu ponto máximo, 30 metros da Zona de Proteção Ambiental 02 (Parque das Dunas<sup>5</sup>), área sob o domínio do Exército Brasileiro e protegida ambientalmente por leis estaduais e municipais.

Mesmo com tal proteção legal e domínio (público), o governo Estadual atuou de forma a garantir a apropriação de parte da ZPA 02, mesmo sem o Estudo de Impacto Ambiental concluído. Conforme Yuno Silva (2012), é relatado no Boletim do Exército nº 27, de 06 de julho de 2012, que a área com intenção de ser cedida pelo Comando do Exército no RN é de 35 mil metros quadrados (na margem direita da avenida, sentido Ponta Negra - BR 101) do Campo de Instrução do bairro de Capim Macio. Entretanto, no Boletim é mencionado apenas a forma de negociação da cessão de área com o Governo. De acordo com o documento, o Estado terá como medida compensatória pelo uso do bem o compromisso de realizar obras de interesse do Comando do Exército e terá dois anos para cumprir a finalidade prevista e atender às exigências ambientais. Ou seja, antes mesmo da formalização dos estudos urbanísticos e ambientais, o Governo do RN e o Comando do Exército já iniciaram

procedimentos administrativos visando a futura cessão da área para os projetos viários.

Em contrapartida a essa intervenção, na primeira audiência pública realizada no segundo semestre de 2012, o Comitê Popular da Copa (CPC) colocou fortes críticas à condução da obra como a baixa transparência dos detalhes do projeto e ausência dos estudos de impacto, assim como o confronto a legislação ambiental e ao Plano Diretor de Natal (Lei Complementar nº 082, 21 de junho de 2007); a ausência de discussões abertas junto ao Conselho Municipal de Planejamento e ao Conselho Municipal de Trânsito e Transportes. A principal argumentação do CPC, nesse caso, é o desconhecimento do projeto por parte da população, impossibilitando que a comunidade avalie os possíveis impactos e ofereça sugestões de alterações, como foi o caso da APAC na Av. Capitão-Mor Gouveia.

Não obtendo sucesso nessas audiências, o CPC e a APAC solicitam a suspensão de todo o processo de reestruturação da avenida, devido aos possíveis impactos ambientais, sociais e econômicos provocados pela obra, assim como apresentação de justificativas sobre a real necessidade desse tipo de intervenção à mobilidade da área como um todo (SILVA, 2012). Desse modo, passa também a atuar o Ministério Público por meio do Grupo Espacial de Acompanhamento das Obras e Atividades Relacionadas à Copa do Mundo 2014 que é formado por diversas promotorias que tratam das questões ambientais e urbanísticas ligadas ao megaevento. Ainda segundo Yuno Silva (2012), o Ministério Público avaliaria todos os detalhes contemplados na obra, a partir dos estudos de impacto ambiental. Entretanto, os estudos, ainda se encontram em fase de elaboração desde 2012.

Devido a tais questionamentos, a indefinição dos projetos e a dificuldade em obtenção dos recursos, o governo do RN decide solicitar ao Governo Federal a retirada desse projeto da MR e sua inserção no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Mobilidade, ao final de 2012. O objetivo de tal manobra foi



garantir a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações e a manutenção do financiamento, sem comprometer os acordos para Copa do Mundo 2014. Desse modo, a MR para Natal é modificada com o objetivo do não comprometimento do quadro de exigências do Comitê Organizador Local e do Governo Federal, tanto em termos de prazo quanto também de recursos, pois, embora retirado da MR, tal projeto continuou sendo anunciado como “legado” à cidade, relacionado à Copa do Mundo 2014.

Ainda em 2013, o governo estadual (Secretaria de Infraestrutura e DER) continuou empreendendo esforços no sentido do início das obras, por meio do uso da RDC para contratação da empresa *Thenge Engenharia Ltda* para realizar os estudos topográficos, de tráfego e hidrológicos da área de intervenção<sup>6</sup>; e para a homologação do processo licitatório para a contratação da empresa vencedora Galvão Engenharia S/A, que ficará responsável pela execução do projeto<sup>7</sup>.

Até meados de 2014, ocorreram alterações no orçamento previsto da obra passando de R\$ 221,70 milhões para quase R\$ 260 milhões. Além disso, não foi definida a data de início das obras, já que depende tanto da aquisição do financiamento através do Tesouro Nacional, quanto da Caixa Econômica Federal. Pendente ainda, neste período, a obtenção da licença ambiental de instalação, cujo processo corria de forma compartilhada entre SEMURB e IDEMA e que só será obtida após a conclusão do EIA-RIMA e realização de audiência pública.

## Considerações finais

Ao observarmos os projetos de mobilidade urbana, propostos para Natal no contexto do megaevento Copa do Mundo 2014, podemos destacar três características básicas: a) as intervenções atuaram com o objetivo de ampliar a velocidade dos veículos individuais e descongestionar o tráfego em nós viários específicos, seja no entorno do estádio Arena das Dunas ou na ligação regional com as principais rodovias ao norte e ao sul;

b) não ocorreu modificação nos modais de mobilidade, isto é, o transporte de massa não foi tratado de forma prioritária em nenhum dos trechos, mesmo que no desenho proposto estejam destinadas faixas para ônibus. Tais faixas, entretanto, são pontuais e descoladas de uma acessibilidade plena ao sistema inter-bairros. Por fim, c) há ausência de um desenho urbano integrador, isto é, um desenho urbano que consiga perceber os impactos não apenas locais de tais obras, mas que se permitisse observar os impactos globais na escala da cidade.

Desse modo, são obras pontuais que não observaram a necessidade da mobilidade e acessibilidade urbana de Natal em médio e longo prazo, com pouca ênfase ao transporte coletivo. Então, de que “legado” estamos falando ao tratarmos a mobilidade urbana como um dos eixos da MR?

Lembrando o discurso de justificação dos projetos por parte do Governo Federal (Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União), vê-se que a proposta enfatiza as possíveis melhorias no sistema de mobilidade urbana como um dos principais legados da Copa do Mundo 2014 às cidades-sede. Ainda no discurso oficial, as ações e os investimentos previstos deveriam priorizar a implementação e a melhoria de sistemas de transportes coletivos e de meios não motorizados – voltados para pedestres e ciclistas –, bem como a integração entre diversas modalidades de transportes, com a constante preocupação de se alcançar o conceito de acessibilidade universal, garantindo a mobilidade de idosos e de pessoas com deficiências ou restrição de mobilidade. É possível identificar tais objetivos nos projetos destinados a Natal?

De modo geral, a gestão dos projetos de mobilidade urbana em Natal revelou a pouca capacidade dos Governos Estaduais e Municipais em elaborar projetos urbanísticos que desse um salto de qualidade em relação ao desenho integrado (não apenas de trânsito), além de social e ambientalmente incluyente. Os constantes embates – seja com os moradores ou empresários

afetados, revelam uma ausência de governança colaborativa ou democrática nos processos de gestão que permitissem o diálogo e a contribuição de outros setores da sociedade civil. A que se deve tal comportamento da gestão?

Acreditamos que – no geral e nas três esferas de tomada de decisão governamental – o poder público adotou desde o início um padrão de urgência que exigia um tipo autoritário de gestão, buscando desenvolver projetos pontuais com o menor peso do controle social possível. Os poucos espaços de transparência ocorriam em audiências públicas informativas, sem meios de diálogo ou interferência externa nas opções definidas pelos projetistas contratados. Tal ausência de diálogo prévio foi responsável por uma série de críticas não apenas do Comitê Popular da Copa, mas de setores considerados mais conservadores como os comerciantes locais.

Em resposta às críticas, os gestores dos projetos demonstraram um esforço em cumprir as formalidades legais, as regras e os prazos, evitando assim questionamentos do Ministério Público, mas ampliou ainda mais a distância dos espaços de participação social – tornando a apresentação dos projetos em eventos informativos e de promoção governamental.

Entretanto, mesmo com tal modelo decisório centralizado nos órgãos estaduais e municipais, as obras não foram concluídas nos prazos previstos em 2009. Passados cinco anos do início das propostas, os canteiros de obras ainda irão permanecer na paisagem da cidade por mais alguns anos, seja na finalização das obras iniciadas em 2013, seja no início de outras que ainda permanecem no quadro de financiamentos do poder público, como a Av. Engenheiro Roberto Freire e calçadas acessíveis no entorno do estádio. Portanto, há ainda tempo para alterar de modo positivo o cenário observado neste artigo – mas não muito tempo.

## Notas

1. O Comitê Popular Copa 2014 Natal foi criado no dia 15 de abril de 2011, tendo como motivo impulsionador influenciar na Copa, através das discussões, monitoramentos e fiscalizações de todas as ações públicas – municipal, estadual e federal; para assegurar os direitos sociais, culturais, ambientais e econômicos, na expectativa de que o megaevento gere um legado positivo.

Fonte: Disponível em: <[www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=382&Itemid=288](http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=382&Itemid=288)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

2. Viaduto estaiado é suspenso por cabos, composto de um ou mais mastros, de onde partem os cabos de sustentação para os tabuleiros do viaduto.

3. Cf. [www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/cidades/execucao.seam?empreendimento=217](http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/cidades/execucao.seam?empreendimento=217)>. Acesso em: 24 fev. 2014.

4. Cf. <[www.tribunadonorte.com.br/noticia/copa-em-natal-legado-ainda-esta-em-construcao/281504](http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/copa-em-natal-legado-ainda-esta-em-construcao/281504)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

5. Criado em 1977 como a primeira Unidade de Conservação do Rio Grande do Norte, o Parque Estadual Dunas do Natal "Jornalista Luiz Maria Alves" está localizado em Natal e possui uma área de 1.172 hectares. Reconhecido pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) como parte integrante da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica Brasileira, o Parque das Dunas é considerado o maior parque urbano sobre dunas do Brasil, exercendo fundamental importância para a qualidade de vida da população natalense, contribuindo tanto na recarga do lençol freático da cidade, quanto na purificação do ar. Seu ecossistema de dunas é rico e diversificado, abrigando uma fauna e flora de grande valor bioecológico, que inclui diversas espécies em processo de extinção. O Parque tem por objetivo garantir a preservação e conservação dos ecossistemas naturais englobados; proteger os recursos genéticos; possibilitar a realização de estudos, pesquisas e trabalhos de interesse científico; preservar sítios de valor histórico, arqueológico e geomorfológico; além de oferecer condições para o lazer, o ecoturismo e a realização de atividades educativas e de conscientização ecológica. Disponível em: <[www.parquedasdunas.rn.gov.br](http://www.parquedasdunas.rn.gov.br)>. Acesso em: 21 jun. 2014.

6. Roberto Freire ficará com 10 vias de rolamento, 14 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/roberto-freire-ficara-com-10-vias-de-rolamento>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

7. Portal do Governo do Rio Grande do Norte, 01 de outubro de 2013. Fonte: <http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=7768&ACT=null&PAGE=null&PARM=null&LBL=MAT%C3%83%E2%80%B0RIA>. Acesso disponível: 20 de junho de 2014.

## Referências

AEROPORTO fica longe do polo turístico. **Tribuna do Norte**, Natal/RN, Natal, p. 5, 30 jun. 2013.

ARAÚJO, Ricardo. Acessos simples e sem iluminação. **Tribuna do Norte**, Natal, RN, p. 3, 28 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Obras podem atrasar mais de 30 dias. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, Natal, p. 5, 29 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Obras: início fica na promessa. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, p. 3, 25 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Drenagem recebe ordem de serviço. **Tribuna do Norte**. 03 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/drenagem-recebe-ordem-de-servico/246762>>. Acesso em: 5 ago. 2014.

BNDES apoia com R\$ 329,3 milhões... **BNDES Notícias**, Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Noticias/2012/logistica/20121122\\_aeroporto.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2012/logistica/20121122_aeroporto.html)>. Acesso em: dez. 2013.

CÂMARA Municipal aprova empréstimo de R\$ 15 milhões. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, Economia, p. 6, 27 jun. 2013.

D'AGOSTINO, Rosane. Mobilidade da Copa tem 75% das obras atrasadas ou canceladas. In. Portal G1, 09 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/12/mobilidade-na-copa-tem-75-das-obras-atrasadas-ou-descartadas.html>>. Acesso em: dez. 2013.

DESAPROPRIAÇÕES emperram projetos. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, p. 3, 29 jul. 2012.

DESAPROPRIAÇÕES terão prioridade. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, p. 2, 04 mar. 2012.

- ENTIDADES reclamam de mobilidade. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, Natal, p. 1, 11 mar. 2012.
- FRANÇA, Carla. PMN estuda como adequar projetos. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, Natal, p. 12, 31 jan. 2013.
- GRILO, Margareth. Desapropriações travam as obras. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, p. 7, 04 mar. 2012.
- HOLLANDA, Marcelo. Comércio já sente prejuízos com as obras de mobilidade urbana. **O jornal de hoje**. 22 out. 2013. Disponível em: <<http://jornaldehoje.com.br/comercio-ja-sente-prejuizos-com-as-obras-de-mobilidade-urbana/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- JULIÃO, Valdir. Mobilidade reduzida. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, p. 3, 13 abr. 2013.
- LUCENA, Roberto. Caixa pede, novamente, mais explicações sobre projetos. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, p. 10, 15 fev. 2012.
- MENDES, Andrielle (1). Construtora desiste de obra de acessos ao novo aeroporto. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, Geral, p. 06, 26 jun. 2013.
- \_\_\_\_\_(2). **STJ acaba impasse sobre pagamento. Tribuna do Norte**, Natal, RN, Economia, p. 05, 22 ago. 2012.
- NATAL, **Decreto nº 9.648, de 15 de março de 2012**. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação o imóvel que especifica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/legislacao/Decreto\\_20120413\\_9648\\_.pdf](http://www.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/Decreto_20120413_9648_.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.649, 28 de março de 2012**. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, os imóveis que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Natal, nº 2243, p. 01, ano XII.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.892, de 19 de fevereiro de 2013**. Estabelece diretrizes administrativas para a execução das obras de mobilidade urbana da Copa do Mundo FIFA 2014 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Natal, nº 2463, p. 01, ano XIII.
- \_\_\_\_\_. **Decreto Nº. 9.635, de 07 de março de 2012**. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação do imóvel que especifica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/legislacao/Decreto\\_20120323\\_9635\\_](http://www.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/Decreto_20120323_9635_)>.

pdf>. Acesso em: 5 ago2014PM. N reduz desapropriações em 85%.

**Tribuna do Norte**, Natal - RN, Natal, p. 11, 21 fev. 2013.

MOURA, Renata. Aeroporto terá R\$ 329 milhões do BNDES. In. **Tribuna do Norte**, 23/11/2012. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/aeroporto-tera-r-329-milhoes-do-bndes/237320>>. Acesso em: dez. 2013.

PREFEITURA tenta baixar preço das obras. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, 25 set. 2011. Disponível em: <[www.tribunadonorte.com.br/print.php?not\\_id=197144](http://www.tribunadonorte.com.br/print.php?not_id=197144)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SILVA, Yuno. Exército cede terreno ao Governo. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, Economia, p. 04, 18 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Projeto vai ter fiscalização prévia. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, Natal, p. 11, 04 out. 2012.

SOBREIRA, Rogério, MARTINS, Norberto Montani. Os acordos de Basileia e os bancos de desenvolvimento no Brasil: uma avaliação do BNDES e do BNB. In. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 45 (2), mar/abr 2011, p.349-376.

VAINER, Carlos, OLIVEIRA, Fabrício, JUNIOR, Pedro de Novais Lima. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. IN: OLIVEIRA, Fabrício, CARDOSO, Aduino, et al (org.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

VALOR das indenizações desagradada. **Tribuna do Norte**, Natal - RN, Natal, p. 03, 14 de abril de 2012.

# A questão ambiental e a Copa do Mundo 2014 em Natal

*Pedro Augusto F. Albuquerque*  
Mestre do Programa de Pós-graduação em  
Estudos Urbanos e Regionais da UFRN

Natal é a cidade polo de uma Região Metropolitana com 1,4 milhão de habitantes, possuindo quase 60% desse total, concentrando as principais dinâmicas econômicas do Rio Grande do Norte, assim como um amplo quadro de problemas urbanos e ambientais – congestionamento, baixa cobertura do saneamento básico, irregularidade fundiária, poluição das fontes hídricas, entre outras.

No campo da gestão ambiental, os órgãos estaduais e municipais possuem dificuldades de articulação, principalmente no acompanhamento de obras públicas e privadas. O órgão estadual responsável pelo licenciamento de obras é o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), que atua em alguns municípios da RMNatal, notadamente naqueles que não possuem capacidade de gestão ambiental de forma autônoma. Nos municípios com gestão plena, como Natal e Parnamirim, são suas secretarias municipais de Meio Ambiente e Urbanismo que cumprem o papel de licenciar ambientalmente as obras. Entretanto, são as secretarias de infraestrutura e obras públicas (tanto no governo estadual quanto no municipal) as responsáveis pela execução dos projetos de engenharia relacionadas à Copa do Mundo 2014, criando uma desarticulação entre os processos ligados à construção



e aqueles ligados ao licenciamento ambiental – normalmente, sendo definidos *ex post*. O presente trabalho intenta observar as relações entre impactos ambientais e estrutura de gestão, evidenciados pelo megaevento Copa do Mundo, entre 2012 e 2014.

Nas cidades-sede da Copa do Mundo, os projetos não cumpriam com efetividade a participação social, justificando para tanto as situações de crise, ou de urgência, para simplificar procedimentos administrativos e legais, além de eliminar ou subestimar as etapas do processo de licenciamento urbanístico e ambiental, dentre estes, as consultas e audiências públicas. Esse é o sentido da avaliação do Comitê Popular da Copa envolvendo a questão ambiental – em megaeventos e violações de Direitos Humanos no Brasil (2012) lê-se que,

Projetos já estão decididos antes mesmo de seu licenciamento e dos estudos de viabilidade [...] as agências ou órgãos licenciadores, sobretudo em nível estadual e municipal, são carentes de pessoal técnico qualificado e infraestrutura adequada para cumprir suas atribuições na avaliação de impactos ou para o estabelecimento de políticas públicas relacionadas (ARTICULAÇÃO NACIONAL..., 2012, p. 57).

Em Natal não foi diferente, como no caso da construção do estádio Arena das Dunas. O primeiro fator a considerar diz respeito ao cumprimento da Legislação Ambiental atinente ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que prevê um estudo social e não apenas técnico da melhor opção possível para execução de uma obra, justificado pela “ligação social” com uma estrutura prévia<sup>1</sup>; assim, observar alternativas aos projetos não é apenas uma opção, mas uma forma de garantir ao Planejamento as etapas e processos mitigadores dos riscos envolvidos na Execução.

Exemplo disso pôde ser visto no caso dos debates prévios sobre a demolição do antigo estádio João Claudio de Vasconcelos Machado – Machadão – estádio histórico construído em 1972; a polêmica girava em torno da identidade e da história atribuída ao Machadão *versus* o novo projeto do Arena das Dunas. Os

fóruns em que tal debate ocorreu eram marcados pelo discurso da inevitabilidade da proposta devido às exigências da FIFA, em seu caderno de encargos<sup>2</sup>.

O segundo fator trata do início das obras, baseado em um Relatório Ambiental Simplificado (RAS), fato estranho devido ao porte da obra e do impacto gerado pela mesma. Novamente, o discurso da urgência para o mundial flexibilizou as determinações da licença ambiental, utilizando um instrumento mais rápido e “econômico” em termos de exigência legal<sup>3</sup>. Ainda sobre o RAS do Arena das Dunas, o documento atenta para o fato de que a diferença fundamental para um Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA – RIMA) é ausência de um “documento de interface com a comunidade atingida” (FUNDEP, 2009, p. 5). Tal ausência seria, para a FUNDEP, minimizada pela tipologia urbana do sítio, isto é, não se tratando de reserva natural ou zona ambiental protegida poderia ocorrer tal dispensa de estudos mais aprofundados. Mais especificamente ainda é a identificação neste RAS da ausência de impacto sociocultural devido a população estar “ambientada com eventos dessa natureza” (FUNDEP, 2009, p. 6), o que reforçaria o modo simplificado de avaliação ambiental. Tais argumentos fecharam, pelo lado governamental, as portas à maior participação pública no processo de definição do novo estádio Arena das Dunas.

Em relação à infraestrutura necessária para suporte urbano do estádio, destacam-se as obras de saneamento ambiental do entorno do Arena das Dunas, em que os impactos negativos foram responsáveis pela paralisação da obra durante sua execução pelo IDEMA-RN. Segundo a empresa de consultoria Start Pesquisa e Consultoria Técnica (2012), foi percebido que o primeiro projeto de coleta e tratamento do efluente não previa ligações clandestinas à rede geral, com alta possibilidade de poluição do Rio Potengi, local destinado ao despejo; tal área caracteriza-se pela presença de rico e extenso mangue, fundamental ao equilíbrio e à reprodução da fauna local. Por

tais motivos, houve a paralisação prévia da obra até que novo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) fosse realizado. Ver-se-á a seguir maiores detalhes sobre as questões ambientais envolvidas com a construção do estádio Arena das Dunas.

## **Demolição, construção e obras de saneamento**

A Resolução n. 01 do CONAMA 01 trata das legislações ambientais e dos fatores preponderantes numa intervenção antrópica com possibilidades de acarretar efeitos nocivos ao meio ambiente natural e dentre as questões está a importância socioeconômica do futuro empreendimento, a legislação ambiental e a importância histórica e cultural do espaço que se pretende intervir.

Tais itens estão diretamente relacionados com a contemplação de todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as inclusive com a hipótese de não execução do mesmo e também com a participação da sociedade nas decisões públicas (específico do Plano Diretor, por exemplo). Com base em tais pontos iniciais observou-se o processo que levou à demolição do antigo estádio “Machadão”, com ênfase nos debates públicos e na sugestão de alternativas propostas pelos diferentes grupos sociais.

Destacamos a ausência, no processo de licenciamento, de fóruns plurais onde o debate sobre a demolição e construção do estádio de futebol pudesse ocorrer de modo mais diversificado e sem o ritmo de urgência, que tanto marcou a discussão nos grupos locais. Tal debate ficou restrito aos espaços institucionais, repletos de material informativo e com poucas – ou nenhuma – capacidade de troca ou mudanças entre os presentes; na Assembleia Legislativa do RN, por exemplo, foram levantadas algumas questões como a manifestada pelo Deputado Estadual José Adécio quando “A reforma é a melhor opção para que o patrimônio público não seja demolido [...] ao contrário da demolição, a reforma do estádio não trará prejuízos

técnicos, históricos e ambientais” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2009 apud DANTAS, 2009).

Outra questão sempre presente em tais fóruns dava conta da alternativa locacional do novo estádio, isto é, em outra gleba ou município. Este último tema refere-se às propostas prévias envolvendo a construção do estádio em município contíguo à Natal – Parnamirim e não em uma área central que já concentra trânsito e engarrafamentos em horários de pico (bairro de Lagoa Nova). Em ambos os casos, o Governo do RN não permitiu a continuidade dos projetos alternativos, finalizando tais encontros com a justificativa do caderno de encargos da FIFA e da excepcionalidade do sítio em Lagoa Nova como elemento facilitador do acesso aos jogos.

Como resultado,

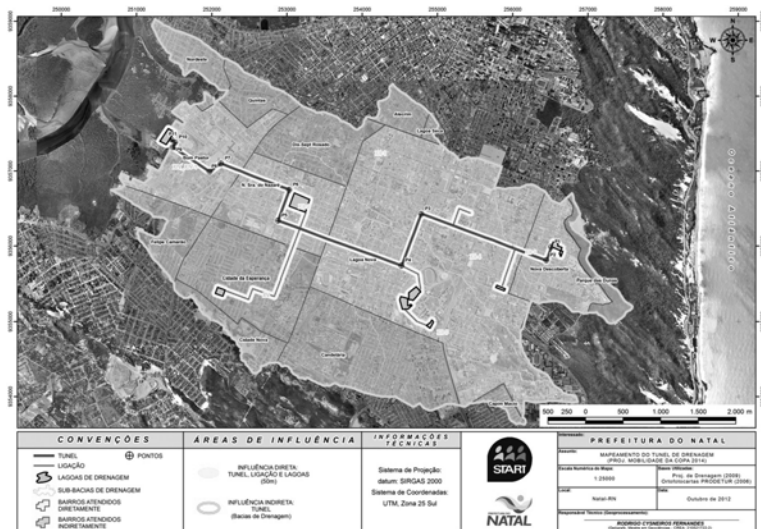
A licença para as obras do Estádio Arena das Dunas em Natal foi requerida em 25 de julho de 2011 e seu Estudo de Impacto Ambiental foi apresentado em 14 de agosto, com início das obras marcado para o dia seguinte. O cronograma se cumpriu apesar da ausência até mesmo da licença prévia, e claramente, da licença de instalação. O alvará para demolição do Estádio João Machado também não foi sequer solicitado, o que em trâmite normal requer prazo de aproximadamente um ano para expedição. Com as obras já iniciadas, o único documento protocolado na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo pela OAS Ltda., construtora responsável pelas obras, foi para a implantação de tapumes (COMITÊ POPULAR DA COPA, 2014).

Logo após a demolição do Machadão houve início de depósito irregular de entulho na Área de Proteção Ambiental (APA) de Genipabu localizada em outro município metropolitano – Extremoz. Além do caso relativo ao entulho, houve o fato da retirada de argila e areia dunar da mesma APA para uso na construção da nova arena, “A denúncia-crime foi distribuída para o promotor Márcio Luiz Diógenes, sob o argumento de que APA é uma das categorias de UC (Unidade de Conservação) que pode ser constituída por terras públicas e/ou privadas” (JULIÃO, 2011, p. 01).

Se os movimentos sociais questionavam a forma de relacionamento com o setor público, requerendo mais tempo de debate, o poder público em Natal tinha pressa em empreender o início dos projetos. Além da construção da Arena das Dunas, outras obras estão envolvidas como as de macrodrenagem do entorno do estádio e bairros circunvizinhos. Segundo o prefeito de Natal (Carlos Eduardo), “sem a obra, não teríamos a Copa do Mundo em Natal. Seria um prejuízo incalculável para a cidade. É preciso correr contra o tempo porque a Copa é uma oportunidade única e não se sabe quando Natal terá outra oportunidade igual” (PREFEITURA DE NATAL, 2013), demonstrando no discurso a crença de que a Copa 2014 significa uma “janela de oportunidades”, potencializando e dando celeridade aos projetos urbanos.

No caso da obra de macrodrenagem, houve solicitação de embargo da obra pelo Ministério Público do RN, questionando o RAS como instrumento adequado ao porte do projeto, requerendo maiores informações e estudos ambientais (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RN, 2011).

Figura 1 – Natal: Localização das obras de Macrodrenagem



Fonte: Start Pesquisa e Consultoria Técnica Ltda, 2012.

A obra previa, portanto, a construção do túnel de drenagem da Arena das Dunas, que vai interligar o sistema de drenagem das águas pluviais entre as zonas Sul e Oeste da capital, eliminando enchentes nos bairros de Lagoa Nova, Nova Descoberta, Dix-Sept Rosado, Candelária, Bom Pastor, Cidade da Esperança e Nazaré, além de urbanizar as lagoas do Centro Administrativo, São Conrado, da Cidade da Esperança, dos Potiguares, do Preá e o reservatório de primeiras chuvas (Figura 1), atuando em 23 pontos de alagamentos.

Segundo a Promotoria de Meio Ambiente, a falta do cumprimento da legislação “traz riscos de danos ambientais, além de outros de natureza social e econômica, porque se deixa de analisar a questão com a profundidade técnica recomendada e também impossibilita o debate prévio com a comunidade científica e demais setores da população” (MP INVESTIGA LICENCIAMENTO..., 2011, p. 01). A reflexão de que o RAS seria inadequado para efetivação desse tipo de obra, deu-se sob a justificativa que pelo seu porte e pelo lançamento de efluentes no Rio Potengi, um estuário sensível, abriria precedentes para impactos ambientais negativos futuros e danos ambientais irreversíveis (FUNPEC, 2012).

## **Obras indiretas: reestruturação da Av. Engenheiro Roberto Freire e prolongamento da Av. Omar O’Grady**

A Avenida Engenheiro Roberto Freire é uma das principais vias de penetração à Região Administrativa Sul de Natal, principal corredor de entrada e saída de turistas que se hospedam nos hotéis da Via Costeira e nas pousadas do bairro de Ponta Negra. Sua localização estratégica de articulação entre o estádio Arena das Dunas e o parque hoteleiro, trouxe a necessidade de empreender projetos que levassem à diminuição dos congestionamentos em horários de pico. De um projeto original mais

simples, com túneis em cruzamentos, o Governo do RN elaborou uma segunda proposta – submetida ao Governo Federal – de ampla reestruturação, com duplicação de faixas, construção de tuneis e viadutos, passarelas, faixas de ônibus, entre outros, alcançando valores próximos a R\$ 250 milhões para menos de 4,5km de via. Logo a polêmica se instalou novamente.

A então Secretária do estado de Infraestrutura – Kátia Pinto – justificou que “a intenção é que, no futuro, Natal fique melhor em termos de mobilidade dos seus corredores. Essa obra vai trazer benefícios, melhorando a segurança, qualidade de vida dos potiguares e dando maior fluidez ao trânsito” (JORNAL DE HOJE, 2013); contudo, antes mesmo do início das obras, ocorre a resistência da sociedade civil em defesa do meio ambiente e sustentabilidade da cidade, reunindo cerca de treze organizações diferentes como: representantes do Comitê Popular Copa 2014, Associação Potiguar dos Atingidos pelas obras da Copa (APAC-RN), Movimento A Via Costeira é Nossa, Movimento Parque das Dunas, Coletivo Dez Mulheres, de Ponta Negra, Acirn-RN, Bicletada-RN, Ong Baobá, Centro de Cultura da Vila de Ponta Negra, Conselho Comunitário de Ponta Negra, Associação dos Moradores de Ponta Negra e Alagamar (AMPA) e da Associação Potiguar Amigos da Natureza (Aspoan).

O motivo principal dessa resistência devia-se ao enorme impacto ambiental que tal projeto causaria especialmente ao Parque das Dunas<sup>3</sup>, desde a impermeabilização de algumas áreas até a principal questão, a desapropriação de cerca de 30 mil m<sup>2</sup> do Parque, uma área protegida do Rio Grande do Norte que foi reconhecida pela Unesco como patrimônio ambiental na Mata Atlântica.

Uma grave contradição da obra é a ordem dos processos, uma vez que em setembro de 2013 foi publicado em Diário Oficial a empresa ganhadora da licitação para elaboração de todo o projeto (*Galvão Engenharia S/A* – valor de R\$ 259.895.496,60), contudo, o EIA/RIMA que estuda os impactos e avalia a compensação

necessária – inclusive sua não execução – ainda não havia sido finalizado. A ordem dos fatos (sinalização da empresa sem EIA-RIMA elaborado) deixa claro o desrespeito tanto as legislações ambientais, bem como a continuidade de uma intervenção que enfrentou clara resistência da sociedade civil organizada, inclusive de órgãos de fiscalização como o Ministério Público do RN.

A segunda obra de infraestrutura urbana indiretamente ligada a Copa 2014 que ressurgiu e retomou o debate ambiental é a obra de prolongamento da Av. Omar O’Grady, também conhecida como prolongamento da Av. Prudente de Moraes, iniciada em setembro de 2009, surgia como uma iniciativa do governo do estado e financiada pelo governo federal e pelo Departamento de Estradas e Rodagens (DER) tendo objetivo inicial de criar a “Via Metropolitana que visa interligar os municípios da região metropolitana de Natal: Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Macaíba; e também melhorar o trânsito da cidade por ser uma nova alternativa de fluxo de veículos” (SIQUEIRA; NOBRE, 2011, p. 01), fisicamente abrange 4,7 km de extensão e seria composta por duas pistas com marginais, canteiro central, ciclovias, uma ponte sobre o rio Pitimbu com 42 (quarenta e dois) metros de extensão e cinco metros de altura, dois túneis, diversas alças para retorno e um viaduto na BR, próximo ao aeroporto Augusto Severo (SIQUEIRA; NOBRE, 2011).

O principal problema da obra surgiu no momento que se constataram danos ambientais gravíssimos, que levaram inclusive a paralisação da obra pelo IBAMA<sup>4</sup>, desde documentação EIA/RIMA não correspondente com a realidade, falta de transparência para a documentação, prazo de validade da documentação terminada antes da finalização da obra, de toda a área delimitada para a obra, já foram derrubadas 90% da mata atlântica nativa, que inclusive, constitui-se de uma área de preservação ambiental (TRIBUNA DO NORTE, 2010).



Neste caso, tanto o Ministério Público Estadual, quanto os movimentos sociais ligados ao tema, reagiram à proposta e ao andamento dos projetos (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2009), uma vez que se perceberam o impacto potencial no meio ambiente local. Segundo Siqueira e Nobre (2011) já puderam ser constatadas a migração de pequenos animais e insetos para as residências, o que antes não ocorria como cobras, pássaros e lagartos, também são encontrados muitas vezes mortos por atropelamento nas ruas dos bairros.

O resultado contingente desses protestos, da falta de transparência da obra e da superposição na fiscalização entre IDEMA, IBAMA e Ministério Público foi de idas e vindas de liberalizações e paralizações, no total de três, pelo IBAMA e Departamento de Estradas e Rodagens – DER, atualizando os estudos ambientais conforme novas requisições. Contudo, nesse processo, o dano ambiental pôde ser constatados, inclusive impactos ambientais negativos, pelo fato da obra ter entrado na matriz de responsabilidade da Copa 2014, o que gera novas formas de contratação e implementação das intervenções urbanas, respondendo a novos interesses e novas modalidades, como o caso de Regime Diferenciado de Contratação e os prazos que devem acima de tudo serem respeitados.

Assim, observamos algumas questões ambientais relativos à Copa do Mundo 2014 marcadas pela ausência ou diminuição de um debate público sobre os impactos, assim como a utilização de ferramentas legais focadas na simplificação e celeridade dos processos que visam justamente mitigar tais impactos. Aquilo que é dito como Legado, de fato, pode se tornar, contudo, devastação de mata nativa, diminuição da fauna e flora natural de uma cidade que ainda preserva espaços de proteção ambiental frente ao crescimento urbano.

## Considerações finais

Os interesses estratégicos do capital e a força dos agentes públicos, que mobilizam os recursos de fundos públicos, embatem de forma desigual com os movimentos sociais e de proteção ambiental, dessa forma evidenciando os casos de desrespeito à Legislação vigente, e pior, legitimando práticas de baixa participação por parte do poder público sob a justificativa da urgência do megaevento, do seu legado e dos prazos exigidos, que levaram aos estudos EIA/RIMA simplificados.

Entretanto, persiste a necessidade de detalhamento em questões como as envolvidas com o entorno do Aeroporto Internacional de São Gonçalo, com as vias que serão construídas para ligar esse aeroporto à Região Metropolitana, as demais obras de mobilidade (ainda não concluídas até o final de 2014), além das outras obras constantes na Matriz de Responsabilidades; contudo, os exemplos aqui comentados já podem demonstrar o tipo de relacionamento do poder público com as questões ambientais, e o pouco grau de permeabilidade para mudanças, podendo supor que, com as mesmas justificativas (legado, melhora e prazos) podem haver casos futuros de desrespeito à legislação, impacto ambiental a flora e fauna natural e falta de análise de projetos alternativos com amplos debates públicos com a população afetada, como é exigido por Lei.

Sendo assim, fica claro que o meio ambiente é, por vezes, visto como um ativo econômico na valorização das belezas naturais (dunas, lagoas, rio etc.) ao serviço do turismo estadual, mas de modo contraditório, sua preservação e níveis de cuidado sofrem com a pressa dos projetos e a baixa capacidade do poder público em dialogar com os movimentos sociais, interessados nessa preservação. E, nesse sentido, as relações Homem-Natureza são distorcidas em meio à discursos e ações contraditórias, aliando noções de “desenvolvimento sustentável” com estímulo ao desmatamento de trechos naturais na cidade; melhoria da drenagem com impermeabilização do solo, em outras áreas; a

análise de alguns desses projetos, portanto, revela a fragilidade institucional da gestão ambiental na cidade, não apenas no que concerne à fiscalização mas sobretudo a uma maior abertura democrática no debate técnico quanto as melhores opções da gestão dos recursos naturais urbanos. Qual Legado nisso?

## Notas

1. RESOLUÇÃO CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Publicada no DOU, de 17 de fevereiro de 1986, Seção 1, páginas 2548-2549.
2. Antônio Gleiverson. “Manifestação não é contra a Copa, mas, contra as injustiças que o Mundial causou à população local”. Disponível em: <<http://nominuto.com/noticias/cidades/protesto-em-natal-esta-previsto-para-acontecer-antes-de-partida-na-arena-das-dunas/111871/>>.
3. Criado através do Decreto Estadual nº 7.237 de 22 de novembro de 1977, o Parque das Dunas foi a primeira unidade de conservação ambiental implantada no estado do Rio Grande do Norte.
4. “A decisão foi do Desembargador Federal Paulo Gadelha, integrante do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que acatou recurso impetrado pelo Ibama. Na decisão, o Desembargador Federal determinou que o Departamento de Estradas e Rodagens do Rio Grande do Norte seja intimado para prestar informações sobre o atual estágio da obra para que seja analisada a possibilidade de elaboração de um projeto de recuperação da área degradada” (TRF5 DETERMINA PARALISAÇÃO...2011).

## Referências

- AMARAL, Marina. **MP investiga obras de drenagem da Arena das Dunas**. 2013. Disponível em: <<http://www.apublica.org/2013/06/por-protestam-contracopa/>>. Acesso em: mar. 2014.
- ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. **Megaeventos e Violação dos Direitos Humanos no Brasil**, 2012. Disponível em: <[http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=198:dossi%C3%AA-nacional-de-viola%C3%A7%C3%B5es-de-direitos-humanos](http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=198:dossi%C3%AA-nacional-de-viola%C3%A7%C3%B5es-de-direitos-humanos)>. Acesso em: mar. 2013.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Demolição do Machado é tema de debate**, 2013. Disponível em: <<http://www.al.rn.gov.br/site/noticias.php?id=285&titulo=demolicao-do-machadiao-e-tema-de-debate>>. Acesso em: jul. 2014.

----- **Prolongamento da Prudente de Moraes é tema de debate**, 2009. Disponível em: <<http://www.al.rn.gov.br/site/noticias.php?id=245&titulo=prolongamento-da-prudente-de-morais-tema-de-debate>>. Acesso em: jul. 2014.

COMITÊ POPULAR COPA 2014 e APAC. **2ª Carta aberta à população e aos poderes públicos**. Abril de 2012. Disponível em: <<http://www.sospontaneira.org/2012/04/copa-do-mundo-carta-do-comite-e-da-apac.html>>. Acesso em: maio 2014.

DANTAS, Nelson. **Demolição do Machado é tema de debate**. 2009. Disponível em: <<http://nelsondantas.blogspot.com.br/2009/10/demolicao-do-machadiao-e-tema-de-debate.html>>. Acesso em: mar. 2013.

ÉPOCA. **Obra da copa pode desmatar trecho do Parque das Dunas**, 2012. Disponível em: <<http://colunas.revistaepoca.globo.com/planeta/2012/10/03/obra-da-copa-pode-desmatar-trecho-do-parque-das-dunas/>>.

FUNDEP. **Relatório Ambiental Simplificado** – RAS. Estádio Arena das Dunas e Áreas de Estacionamento. Natal: Fundação para o Desenvolvimento Sustentável da Terra Potiguar: Prefeitura Municipal do Natal, 2009. Disponível em: <<http://natal.rn.gov.br/semurb/paginas/File/RAS-COMPLETO.pdf>>: Acesso em: mar. 2014.

FUNPEC. FUNDAÇÃO NORTE-RIO GRANDENSE DE PESQUISA E CULTURA. **Laudo Pericial solicitado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte à Universidade Federal do Rio Grande do Norte**: Implicações Ambientais e Urbanísticas decorrentes da proposta de Regulamentação da zona de Proteção Ambiental 8. Natal: FUNPEC/UFRN: Ministério Público do RN, 2012. Disponível em: <[https://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/File/modernatal/zpa08/relatorio\\_zpa8.pdf](https://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/File/modernatal/zpa08/relatorio_zpa8.pdf)>. Acesso em: jul. 2014.

JULIÃO, Valdir. Arena Construída com areia das Dunas. **Tribuna do Norte**, 11 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://tribunadonorte.com.br/print.php?not\\_id=202409](http://tribunadonorte.com.br/print.php?not_id=202409)>. Acesso em: mar. 2013.

PREFEITURA DO NATAL. Idema deve conceder licença ambiental para Túnel do Arena das Dunas na próxima segunda-feira. **Prefeitura Municipal do Natal**, Notícias, 27 de março de 2013. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/noticia/ntc-9887.html>>. Acesso em: maio 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RN. **Ação civil pública com pedido de liminar**. (mimeo). Disponível em: <<http://www.mp.rn.gov.br/control/file/ACP%20tunel.pdf>>. Acesso em: mar. 2015.

MIRANDA, Geraldo, 2011. MP investiga obras de drenagem no Arena das Dunas. **No Minuto.com**, 01 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://nominuto.com/noticias/cidades/mp-investiga-obras-da-drenagem-da-arena-das-dunas/78535/>>/. Acesso em: maio 2014.

MP investiga licenciamento... **Tribuna do Norte**, 31 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/copa2014/mp-investiga-licenciamento-ambiental-para-construcao-do-tunel-de-drenagem-da-arena-das-dunas/201231>>. Acesso em: mar. 2013.

MP Investiga desmatamento no prolongamento da prudente. **Tribuna do Norte**, 18 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/mp-investiga-desmatamento-no-prolongamento-da-prudente/1286266>>. Acesso em: maio 2013.

OBRAS na Avenida Engenheiro Roberto Freire só começam no Segundo Semestre. **Jornal de Hoje**, 30 de abril de 2013. Disponível em: <<http://jornaldehoje.com.br/obras-na-avenida-engenheiro-roberto-freire-so-comecam-no-segundo-semester/>>. Acesso em: jul. 2013.

PARQUE pode ser atingido por Obra, **Tribuna do Norte**, 24 de março de 2012. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/parque-pode-ser-atingido-por-obra/215779>>. Acesso em: mar. 2014.

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: jul. 2014.

SIQUEIRA, Ádria Costa; NOBRE, Itamar de Moraes. Uma Análise da Cobertura do Jornal Tribuna do Norte Sobre as Obras do Prolongamento da Avenida Prudente de Moraes (Natal-Rio

Grande do Norte). INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. **Anais...** XIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste, Maceió, 2011. Disponível em: <<http://intercom.org.br/papers/regionais/nordeste2011/resumos/R28-0479-1.pdf>>. Acesso em: maio 2013.

SOS PONTA NEGRA. Obras de Mobilidade na Av. Eng. Roberto Freire em Ponta Negra..., **SOS Ponta Negra**, blog, 2012. Disponível em: <<http://www.sospontanegra.org/2012/04/obras-de-mobilidade-na-eng-roberto.html>>.

TRF5 DETERMINA PARALISAÇÃO...**Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, Notícias, 29 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.trf5.jus.br/noticias/1985/trf5\\_determina\\_paralisaa\\_alo\\_das\\_obras\\_do\\_prolongamento\\_da\\_avenida\\_prudente\\_de\\_morais\\_em\\_natal-rn.html](http://www.trf5.jus.br/noticias/1985/trf5_determina_paralisaa_alo_das_obras_do_prolongamento_da_avenida_prudente_de_morais_em_natal-rn.html)>. Acesso em: mar. 2013.



# Tempo de participação social na preparação da Copa do Mundo do 2014:

relato da experiência do Comitê  
Popular em Natal/RN

*Marise Costa de Souza Duarte*

Professora do Departamento de Direito da UFRN  
e Procuradora do Município de Natal

*Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha*

Professora do Departamento de Arquitetura da UFRN e do Programa  
de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN

O presente trabalho aborda a experiência de participação popular no processo de preparação dos jogos da Copa do Mundo de 2014, registrando a atuação do *Comitê Popular da Copa na cidade de Natal/RN* e da *Associação Potiguar dos Atingidos pelas Obras da Copa 2014 – APAC*.

A inserção das autoras nesse processo concorre para uma reflexão do monitoramento realizado entre 2011 e 2014 com foco na violação de direitos humanos, tendo como base institucional o Grupo de Estudos em Habitação, Arquitetura e Urbanismo (GEHAU) do Departamento de Arquitetura articulado ao Observatório das Metrôpoles, Núcleo RMNatal, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Por fim, visa contribuir com a construção de processos participativos na



gestão da cidade, além de estudos acadêmicos que aprofundem noções e estratégias de controle social para a democratização da gestão urbana, notadamente nas cidades-sede dos megaeventos esportivos.

## **Processo de formação do Comitê Popular Copa 2014 – NATAL/RN e suas primeiras ações**

A formação do Comitê Popular da Copa 2014 em Natal foi estimulada pela articulação de grupos e organizações sociais presentes no *Seminário Internacional sobre Impactos Urbanos e Violações de Direitos Humanos nos Megaeventos Esportivos* realizado em novembro de 2010 na cidade de São Paulo<sup>1</sup>. O evento reuniu, entre outros, representações sociais das 12 cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, sendo Natal representada pelo Coletivo Leila Diniz e pelo LabHabitat do Departamento de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. O Seminário evidenciou que onde já haviam sido realizados megaeventos esportivos e principalmente Jogos da Copa do Mundo, os benefícios gerados tinham contribuído muito pouco para melhorar as condições de vida e ampliar os direitos de todos os cidadãos, sobretudo das populações mais vulneráveis. Considerando essa realidade, decidiu-se pela formação de uma rede nacional de monitoramento, visando influenciar as decisões de organização da Copa do Mundo 2014 e enfrentar questões relativas à violação de Direitos Humanos.

Em Natal, grupos e organizações sociais com histórico de participação nas discussões, mobilizações e movimentos sociais urbanos na perspectiva do Direito à Cidade formaram a *Articulação Pró-Comitê Popular da Copa 2014 – Natal*, em março de 2011<sup>2</sup>. No mesmo período, participaram da Plenária sobre os Megaeventos Esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíada de 2016) e seus impactos sociais, financeiros, ambientais, culturais sobre as comunidades e estratégias de ação para as 12 cidades atingidas<sup>3</sup>. Nesse evento, a Articulação Nacional dos Comitês Populares (ANCOP) elaborou o documento *Articulação*

*Nacional Popular pela Garantia dos Direitos Humanos, no contexto dos Megaeventos*, definindo os seguintes eixos de monitoramento: (i) Transparência e acesso à informação; (ii) Publicização do orçamento e equilíbrio dos benefícios; (iii) Direitos trabalhistas; (iv) Despejo ZERO na realização da Copa e Olimpíada; (v) Repúdio à “cidade de exceção”; (vi) Participação / Consultas Públicas; (vii) Outras violações de Direitos Humanos; (viii) Legado Socioambiental e de Ampliação de Direitos.

Inserido nesse processo, o Comitê Popular Natal se colocou na perspectiva de influenciar nos destinos da Copa de 2014 em Natal, monitorando e fiscalizando as ações públicas relacionadas ao evento, visando garantir o respeito aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, possibilitando um legado positivo para a cidade. Assim, no dia 9 de abril de 2011, foi lançado o Comitê Popular Copa 2014 – Natal/RN, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil/RN, quando se firmaram os objetivos de atuação pela garantia e respeito aos direitos humanos na realização da Copa 2014 no Brasil e notadamente na cidade de Natal<sup>4</sup> (Figuras 1 e 2).

Figuras 1 e 2 – Natal: Ato de lançamento do Comitê Popular





Fonte: Acervo Comitê Popular Natal Copa 2014/ abril.

A partir daqueles objetivos foram definidos os seguintes eixos de monitoramento: obras públicas e projetos, sustentabilidade ambiental, intervenções urbanísticas, legislação de exceção (edição de leis especiais para viabilizar as ações da Copa), questões tributárias e fiscais, patrimônio público, saúde, exploração sexual, acessibilidade, moradia (especialmente a questão de populações atingidas pelas remoções).

As primeiras ações do Comitê foram marcadas pela participação em debates públicos que já se iniciavam para discutir o evento COPA em Natal<sup>5</sup> e pela organização do monitoramento, destacando-se: (i) ações conjuntas com a Articulação Nacional dos Comitês Populares; (ii) acompanhamento dos atos do Poder Público referentes à Copa 2014 através dos Diários Oficiais municipais e material jornalístico; (iii) a busca de parcerias com instituições e associações e o permanente contato oficial com órgãos públicos estaduais e municipais envolvidos direta ou indiretamente com a realização da Copa 2014, em Natal.

Nessa fase, o Comitê produziu um diagnóstico da situação até então verificada, identificando: (i) ausência de informações públicas quanto ao licenciamento ambiental e urbanístico para a construção do estádio Arena das Dunas; (ii) demolição dos estádio de futebol Machadão e Machadinho, áreas esportivas tradicionais na cidade; (iii) inexistência de informações sobre a viabilidade econômico-financeira do Estádio Arena das Dunas; (iv) falta de transparência com relação a todas as obras, serviços, compras, programas, projetos e ações realizadas ou em curso pelos governos estadual e municipal em razão da Copa 2014<sup>6</sup>; v) ausência de informações públicas quanto às desapropriações, remoções e relocações que seriam realizadas para a execução dos projetos de mobilidade urbana da Copa e; vi) ausência de informações quanto a isenções de tributos concedidas por lei.

Constatou-se que os sítios eletrônicos da Prefeitura de Natal e do Governo do Estado se constituíam em mera formalidade, não disponibilizando informações necessárias. Da mesma forma, verificou-se a falta de funcionamento das instâncias de participação popular (Conselho da Cidade de Natal – CONCIDADE e conselhos setoriais de política urbana). Registrou-se a existência de procedimentos constituídos no âmbito do Ministério Público Federal para apuração de questões específicas relacionadas à Copa 2014, com relação: à mobilidade urbana, ao Estádio Arena das Dunas e ao Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. No âmbito do Ministério Público Estadual formou-se o Grupo de Ação Especial para a Copa 2014, visando acompanhar os projetos em elaboração nas áreas de saúde, segurança, transporte, patrimônio público, consumidor, meio ambiente e acessibilidade, além da instauração de inquéritos civis públicos para apurar a forma da licitação para a construção do estádio Arena das Dunas e ao prolongamento da Av. Omar O’Grady (voltado à preservação de uma parte da Mata Atlântica próxima à localidade de Emaús).

## **O primeiro ano de atividades do Comitê Popular: dos Seminários de articulação à criação da APAC**

Junto a essa articulação com os demais grupos sociais e instituições, que igualmente estavam se estruturando para monitorar a organização da Copa 2014, o Comitê realizou Seminários nas diferentes regiões administrativas da cidade, visando informar e ampliar a participação social, sobretudo da população direta ou indiretamente atingida pelas ações de realização da Copa do Mundo em Natal.

O primeiro Seminário coordenado pelo Comitê foi realizado na região leste da cidade, no Sindicato dos Policiais Civis do Rio Grande do Norte – SIMPOL (14/5/2011), destacando-se: a) exposição do processo de articulação do Comitê (contexto nacional, objetivos, ações e eixos de atuação); b) análise do Plano Plurianual (PPA) e da Lei do Orçamento Anual (LOA), ambos do Município de Natal, com relação ao registro dos valores previstos para as ações da COPA; c) abordagem sobre as ações públicas referentes à Copa 2014 e fatos preocupantes já verificados no seu enfrentamento em Natal, especialmente segurança, saúde e acessibilidade. Em seguida, procedeu-se ao relato de ações das instituições presentes: (i) Controladoria Geral da União (CGU) no RN: que explicou seu papel na elaboração de um diagnóstico dos gastos realizados para a execução das políticas públicas e de auditoria em todos os órgãos públicos federais; (ii) Núcleo de Prevenção e Combate à Corrupção: que tratou da realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – CONSOCIAL, Brasília, maio/2012, visando estimular a participação da sociedade no controle social das políticas públicas; (iii) Ministério Público Estadual<sup>7</sup>: que tratou da atuação institucional do Ministério Público referente à Copa 2014 e as expectativas quanto à participação popular.

Nessa ocasião a Rede Nacional de Advogados/as Populares – RENAP<sup>8</sup>, apresentou manifestação de apoio jurídico em prol da garantia dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais

na Copa 2014 na cidade. A importância desse Seminário ocorreu, ainda, pela participação da então estudante de Geografia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), Eloísa Arruda<sup>9</sup>, moradora de uma das áreas que seriam alvo de desapropriações em função das obras de mobilidade urbana. O Seminário encaminhou as seguintes linhas de atuação: (i) transparência e acesso a informações; (ii) projetos: mobilidade, estádio, aeroporto e respectivas implicações para a cidade e a população e; (iii) desafios, parcerias e estratégias de ação.

O segundo Seminário realizado pelo Comitê foi na Região Norte da cidade, contando com a participação de diversas instituições e organizações<sup>10</sup>. O eixo central de discussão foi o marco regulatório da Política Urbana na sua relação com os Projetos de Mobilidade Urbana coordenados pelo Município de Natal, através da Secretaria da Copa (SECOPA).

Figura 3 – Natal: Seminário na região Norte da cidade



Fonte: Acervo Comitê Popular da Copa Natal 2014.

A ausência da participação da população na definição dos projetos de mobilidade inseridos na matriz de responsabilidade da Copa e na decisão de demolição dos estádios Machadão e Machadinho<sup>11</sup> foram questões de destaque nesse debate. Outros pontos levantados foram a utilização do estádio Arena das Dunas após a Copa; a instalação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e seus efeitos sobre as áreas de interesse social, além do endividamento do Estado e do Município. Também foram registradas várias manifestações contrárias às remoções e desapropriações injustas que estavam sendo encaminhadas pela Prefeitura de Natal naquele momento. O terceiro Seminário promovido pelo Comitê foi realizado na região Oeste da cidade (20/8/2011), na Escola Municipal Francisca Ferreira da Silva.

Figura 4 – Natal: Seminário na zona Oeste de Natal: Escola Francisca Ferreira



Fonte: Acervo Comitê Popular da Copa Natal 2014.

Nesse seminário o representante da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infraestrutura (SEMOPI) apresentou o projeto de mobilidade denominado Corredor Estrutural Oeste integrante do Eixo 1 da Matriz de Responsabilidade assumida pelo Município de Natal. No debate foi marcante a aflição dos moradores das áreas atingidas com relação às desapropriações. Os representantes do Movimento de Lazer e Cultura do bairro Cidade da Esperança e da Escola Francisca Ferreira apresentaram o Projeto Ecoparque desenvolvido em área que seria atingida pelo projeto de mobilidade apresentado. Outras questões foram discutidas como as necessidades da comunidade (drenagem, lazer, esgotamento sanitário e outras) por parte do Presidente do Conselho Comunitário do bairro Bom Pastor e da representante do Centro de Serviços da Comunidade Novo Horizonte.

O quarto Seminário de articulação do Comitê Popular foi realizado na região sul da cidade (12/11/2011), onde foram discutidos os projetos do Corredor Estrutural Oeste (estimado em 400 milhões) e os estudos para o Projeto de Ampliação da Av. Engenheiro Roberto Freire (estimado em 200 milhões), relacionando-se o marco regulatório da Política Urbana e da Ambiental, através do qual se evidenciavam as contradições e fragilidades desses Projetos.



Figura 5 – Natal: Seminário na zona Sul de Natal: Conselho Comunitário de Mirassol



Fonte: Acervo Comitê Popular da Copa Natal 2014.

No debate foram evidenciadas várias ausências, como as discussões dos Projetos que envolviam desapropriações no âmbito do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CONHABINS), do Plano de Mobilidade de Natal; de informações sobre o projeto do VLT, da participação efetiva do Poder Público e do Legislativo nos seminários que estavam sendo promovidas pelo Comitê, entre outros.

Evidenciou-se que os imóveis situados às margens da Av. Capitão-Mor Gouveia em (sentido Zona Norte – Arena das Dunas) estava sendo evitado em termos de desapropriações por abrigar empreendimentos expressivos do mercado imobiliário formal. Destacou-se, ainda, a decisão de enviar representação ao Ministério Público; apresentar moção ao Governo do Estado do RN e ao Município de Natal e de elaborar uma Carta Aberta à População de Natal sob o título *o que somos e o que queremos*; além da necessidade de ampliar o debate para o nível metropolitano considerando que, embora a maior parte dos projetos estivesse inserida no município de Natal, havia uma inegável dinâmica

de mobilidade abrangendo a Região Metropolitana. Decisão de grande desdobramento futuro foi o de se fundar uma associação dos atingidos pelas obras da Copa em Natal.

Esse ciclo de Seminários resultou na ampliação e fortalecimento da articulação dos grupos e organizações sociais envolvidos direta ou indiretamente com as ações de preparação para os jogos da Copa do Mundo 2014 em Natal, viabilizando grande parte dos encaminhamentos propostos até então, a exemplo da Representação ao Ministério Público Estadual<sup>12</sup>, a publicação de Carta Aberta à população informando da situação naquele momento verificada na cidade, as solicitações e realizações de audiências públicas (ainda que infrutíferas junto ao Governo do Estado e à Prefeitura de Natal).

Durante todo o ano de 2011 o Comitê realizou ações junto aos gestores municipal e estadual, especialmente junto à Secretaria Especial da Copa – SECOPA/RN e à Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infraestrutura – SEMOPI no sentido de provocar a Prefeitura de Natal e o Governo do Estado do RN para cumprir a legislação referente à publicidade das ações administrativas e o necessário funcionamento das instâncias oficiais de participação popular. Ressalta-se que, nessa trajetória, ocorreu a criação da *Associação Potiguar dos Atingidos pelas Obras da Copa* – APAC. A APAC foi construída a partir de reuniões convocadas e organizadas pelos próprios moradores, que sediaram em suas residências as primeiras reuniões, com apoio do Comitê Popular Natal e da participação do grupo dos alunos e advogados do Escritório Popular/ RENAP vinculados ao projeto Lições de Cidadania da UFRN.

Figuras 6 e 7 – Natal: Reunião de moradores ameaçados de desapropriação pelo projeto do eixo estrutural Oeste



Fonte: Residência de Eloisa Arruda/2011. Acervo Comitê Popular da Copa Natal 2014.

No dia 10 de dezembro de 2011 (Dia Internacional dos Direitos Humanos) foi fundada a APAC, contando com ampla participação dos moradores, cujas casas, naquela época, estavam inseridas nos objetivos de desapropriação do Projeto de Mobilidade Urbana do Corredor Estrutural Oeste.

Figura 8 – Natal: Reunião de criação da APAC



Fonte: Acervo Comitê Popular da Copa Natal 2014.

A partir de então, o Comitê Popular e a APAC passaram a trabalhar de forma conjunta, buscando, entre outros, o funcionamento dos Conselhos de Política Urbana para discussão das ações em curso. Ao final do ano de 2011, realizou-se a primeira reunião do CONCIDADE (Conselho da Cidade/Natal) por provocação do Ministério Público Estadual em face de representação formulada pelo Comitê Popular e APAC.

### **Ações do Comitê Popular e da APAC no período 2012-2014: Projetos de Mobilidade do Corredor Estrutural Oeste e Reestruturação da Avenida Engenheiro Roberto Freire**

O segundo ano de atuação do Comitê Popular Natal foi marcado especialmente por atividades nas comunidades diretamente atingidas com o projeto de mobilidade do Corredor Estrutural Oeste e por atos públicos.

Desenvolveu-se um trabalho de contato com instituições envolvidas com monitoramento, como o Ministério Público do RN especialmente através de sua 12ª Promotoria de Justiça, ou preparação da cidade para os jogos da Copa do Mundo em Natal, como a Câmara Municipal, a Assembleia Legislativa, a Caixa Econômica Federal e o Município de Natal, através das suas secretarias (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB; Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – SEMOB; Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infraestrutura – SEMOPI e Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes – SEHARPE). Outras instituições foram importantes como a Arquidiocese de Natal que, através do bispo da cidade, Dom Jaime Vieira Rocha, recebeu as solicitações do Comitê Popular e da APAC, na perspectiva de enfrentamento das violações que se configuravam.

Figuras 9 e 10 – Natal: Mobilização “A Via Costeira é Nossa” em junho de 2012





Fonte: Acervo Comitê Popular da Copa Natal 2014.

O Comitê também realizou atividades conjuntas com o Conselho Estadual de Direitos Humanos, o Centro de Referência em Direitos Humanos (CRDH/UFRN) e o MARCCO/RN<sup>13</sup> e participou de eventos que tiveram como tema a Copa 2014; nem sempre tendo a recepção esperada<sup>14</sup>. Nesse período houve ampla divulgação das ações do Comitê pela imprensa local, porém vinculadas às instituições de pesquisa, nacional e internacional<sup>15</sup>.

Naquele momento a principal preocupação do Comitê Popular era com as consequências sociais que adviriam do projeto de mobilidade do Corredor Estrutural Oeste. Destaca-se que as informações sobre o número de desapropriações necessárias à execução desse Projeto demoraram a ser veiculadas pelo Município de Natal; o que causou uma enorme apreensão à comunidade residente na área prevista para a sua implementação.

Após muitas informações divergentes, ao final de dezembro de 2011 o Município noticiou na imprensa os números das

desapropriações: 269 imóveis residenciais, 119 comerciais e 41 terrenos. Ocorre que grande parte da área de intervenção daquele Projeto englobava áreas delimitadas como de interesse social (AEIS – áreas especiais de interesse social), conforme Plano Diretor de Natal (Lei Complementar 82/2007), onde seus ocupantes não possuíam títulos de propriedade, deixando aquela população (vulnerável economicamente) sem qualquer informação de como seria tratada sua situação pelo Município; levando à apreensão quanto à possibilidade de ser removida para área distante<sup>16</sup>.

No início de 2012, o titular da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infraestrutura (SEMOPI) informou à imprensa que o valor das desapropriações (pago através de contrapartida do Município de Natal) ainda seria estipulado mediante a realização de um trabalho que compreenderia três etapas: (i) a identificação dos imóveis pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB); (ii) a avaliação da infraestrutura que levaria à estipulação do valor de cada imóvel; (iii) e por fim, a publicação de decretos de desapropriação com a prévia negociação dos valores com os proprietários ou posseiros.

Cientes de que, com a edição dos decretos desapropriatórios e depósito do preço pelo Município, poderia este, desde logo, imitar-se na posse dos imóveis, inclusive mediante força policial, moradores da Av. Capitão-Mor Gouveia e do entorno da Urbana procuraram o Comitê Popular para apoiá-los juridicamente, o que passou a ocorrer principalmente com informações e orientações jurídicas quanto à busca de seus direitos e formas de atuação em possíveis processos de desapropriação; a APAC articulada com o Escritório Popular passou a promover ações judiciais ou medidas administrativas consideradas pertinentes naquele momento.

Figuras 11 e 12 – Natal: Domicílios indicados para desapropriação (Av. Capitão-Mor Gouveia)



Fonte: Acervo Comitê Popular da Copa Natal 2014.

No âmbito judicial foi interposta, em março de 2012, uma ação em face da Caixa Econômica Federal<sup>17</sup>, destinada a impedir a realização das obras de mobilidade urbana sob a



responsabilidade do Município de Natal; a denúncia apontava projetos sem atendimento às diversas exigências legais como licenciamento ambiental, estudo de impacto ambiental, estudo de impacto de vizinhança, estabelecimento de medidas compensatórias ambientais e outros), e outra em face da Prefeitura Municipal<sup>18</sup>, Secretários Municipais (SEMURB e SEMOPI) e empresa EIT, com pedidos de providências concretas visando resguardar o direito à moradia daqueles cujas residências se encontravam incluídas no rol de desapropriações a serem promovidas pelo Executivo Municipal<sup>19</sup>.

O Comitê e a APAC também agiram no âmbito legal com relação aos impactos ambientais que seriam causados com o projeto Corredor Estrutural Oeste, que implicava na supressão de área de mangue inserida no estuário do Potengi<sup>20</sup>. Através de uma atuação junto aos órgãos públicos (em que pese a enorme dificuldade de conseguir maiores informações), o Comitê Popular e a APAC constataram que não haviam sido atendidas tais obrigações por parte do Município. No início de 2012 foi realizado um evento na Escola Francisca Ferreira (região oeste da cidade), visando dar conhecimento à população ali residente, do traçado do Projeto do Corredor Estrutural Oeste, momento em que foi apresentada a ideia do Projeto EcoParque, elaborado por professores da Escola, buscando compatibilizar a proteção ambiental daquela área com atividades educacionais e de lazer para as crianças e jovens da comunidade.

Figura 13 – Natal: Reunião na Escola Francisco Ferreira



Fonte: Acervo Comitê Popular da Copa Natal 2014.

Visando qualificar o debate e fundamentar as reivindicações de revisão do Projeto que vinham sendo apresentadas pelo Comitê, o Departamento de Arquitetura da UFRN (Grupo de Estudos em Habitação, Arquitetura e Urbanismo – GEHAU) e Laboratório de Habitação – LabHabitat) realizou um *Workshop*, em 24 de março de 2012, em conjunto com o Comitê e a APAC reunindo especialistas da área de mobilidade e planejamento urbano, alunos e professores, representações sociais e moradores das áreas indicadas para desapropriação. Dentre as propostas desenvolvidas destacaram-se estudos e soluções alternativas ao projeto de mobilidade apresentado pelo Governo Municipal para o Corredor Estrutural Oeste, evitando-se o comprometimento dos lotes edificados e dos espaços de valor ambiental. Foi proposto que o Governo Municipal deveria apresentar o levantamento dos imóveis vazios e subutilizados na área de abrangência do Projeto de Mobilidade visando o reassentamento de moradias na mesma região.

Ressalta-se nesse contexto, no âmbito do Procedimento Preparatório nº 51/2012 constituído pela 12ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Natal em maio de 2012, o Município de Natal se comprometeu a realizar audiências públicas no processo de licenciamento do Projeto do Corredor Estrutural Oeste (que foi subdividido em partes) e a apresentar estudos ambientais nos termos pactuados naquele Procedimento. Em face desse acordo pactuado, ficaram suspensas todas as obras de mobilidade urbana de responsabilidade do Município, inclusive as desapropriações das unidades residenciais e comerciais (excluindo-se o recapeamento asfáltico que já havia sido iniciado) e a emissão de licença de instalação para as obras.

No mesmo acordo, o Município de Natal se comprometeu a assegurar, nas fases de licenciamento e de execução dos projetos de mobilidade (inclusive durante as desapropriações e, se necessário, nos estágios posteriores) a participação de representantes SEMTAS e da SEHARPE, a fim de que pudesse ser garantida a efetivação do direito à moradia e seus aspectos sócio econômicos e culturais no âmbito do processo de desapropriação de imóveis residenciais, incluindo a relocação de famílias para moradias dignas. Entende-se que a atuação do Comitê e da APAC junto ao Município de Natal e ao Ministério Público Estadual (com encaminhamento de Representação em face daquele ente público) teve uma forte influência nessa pactuação.

Em junho de 2012, foi realizada, pelo Município de Natal, audiência pública no processo de licenciamento ambiental do Projeto do Corredor Estrutural Oeste (na parte relativa ao Complexo Viário da Urbana). Nessa audiência o Comitê Popular e a APAC apresentaram diversas ponderações inerentes ao conteúdo do estudo ambiental ali debatido; vindo, em momento posterior, pontuar alguns aspectos fundamentais que fragilizavam o processo de licenciamento das obras de mobilidade do Corredor Estrutural Oeste, apontando diversas lacunas e conflitos identificados no Relatório de Controle Ambiental

apresentado. Através de contatos com as secretarias municipais envolvidas (SEMOB, SEMOPI, SEMURB e SEHARPE), o Comitê e a APAC buscaram as respostas às questões suscitadas, invariavelmente não recebendo retorno.

## **Av. Engenheiro Roberto Freire**

No segundo semestre do ano de 2012, o Comitê Popular e a APAC se colocaram diante de vários órgãos públicos e da sociedade (emitindo duas Cartas Abertas) arguindo diversas ilegalidades e ilegitimidades no Projeto de Reestruturação da Av. Engenheiro Roberto Freire. Esta obra de mobilidade estava inserida na Matriz do Governo do Estado do RN para a COPA, que, ao custo de R\$ 221 milhões à época, utilizaria parte de área ambiental protegida, o Parque das Dunas, segundo maior parque urbano no país e primeiro com mata nativa, Zona de Proteção Ambiental pelo Plano Diretor de Natal, Unidade de Conservação Estadual e parte de Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.

Nesse contexto se ressalta a participação do Comitê e da APAC na emblemática audiência realizada pela Secretaria de Infraestrutura do RN, em 6 de setembro de 2012, para dar conhecimento daquele Projeto de Reestruturação à sociedade; na qual, desde logo, se constatou um comportamento refratário do Governo do Estado em escutar a sociedade ali presente. Naquela ocasião foram apresentadas manifestações de vários setores da sociedade contra a forma como estava sendo conduzido o Projeto, sem qualquer transparência ou publicidade.

No momento de sua manifestação, formalizando a entrega de documento que registrava as suas observações, o Comitê e a APAC expuseram, inicialmente, as tentativas frustradas de contato com a SECOPA e a Secretaria da Infraestrutura – SIN e sua preocupação com o resguardo da legalidade e legitimidade do processo. Destacaram a importância ambiental e cultural do Parque das Dunas; algumas questões referentes às exigências

legais mínimas que deveriam ser atendidas em se tratando de intervenção em espaço ambientalmente protegido como o Parque das Dunas e a necessidade de serem cumpridas as exigências legais de natureza urbanística e da gestão democrática da cidade. Por fim, o Comitê e a APAC reivindicaram a suspensão das providências voltadas à execução do Projeto, especialmente junto à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades; o encaminhamento de cópia do documento ali apresentado ao Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) que, através do Termo de Cooperação Técnica publicado no Diário Oficial do Estado, de 31.8.2012, havia sido constituído para o licenciamento do Projeto e; o aprazamento de nova audiência pública para apresentação, por parte do Governo do Estado, das respostas aos questionamentos ali apresentados. Após esse momento, o Governo do Estado, através da SIN, ainda promoveu algumas reuniões com representantes do Comitê e da APAC, porém sem preocupação com as considerações postas naquela primeira e única audiência pública e de uma forma assistemática e desorganizada; ao que se seguiu um total afastamento da sociedade com relação àquele Projeto.

Após esse momento, o Comitê e a APAC promoveram diversas reuniões com vários setores, inclusive com os comerciantes da Av. Engenheiro Roberto Freire, para discutir e aprofundar as questões postas naquela audiência. Além disso, ambos os grupos passaram a participar de vários eventos onde a questão pudesse ser discutida, como o VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação promovido pela Fundação Boticário de Proteção à Natureza, em setembro de 2012, no qual, contando com o apoio do Presidente da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, foi elaborada uma moção em repúdio ao Projeto da Roberto Freire, onde se continha a recomendação, à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Ministério da Cidade, para que fossem suspensas todas as providências relativas ao financiamento do Projeto, caso o mesmo não fosse reformado.

Também foram realizados atos públicos de sensibilização da sociedade quanto às ilegalidades e ilegitimidades verificadas no Projeto, iniciativas que passaram a ser articulados com outros grupos sociais com demandas assemelhadas, como o movimento A Via Costeira é Nossa, a Associação Potiguar Amigos da Natureza (ASPOAN), a Associação dos Moradores de Ponta Negra e Alagamar (AMPA).

Com objetivo de compilar todo o material produzido e ações articuladas pelo Comitê e APAC até aquele momento, foi realizada, em novembro de 2012 na Paróquia de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro localizada no bairro das Quintas, a Oficina de Comunicação e Memória. Esse evento teve como importante resultado a articulação com a comunidade das áreas atingidas pelo Projeto do Corredor Estrutural Oeste e outras organizações envolvidas com a questão.

Outra importante ação do Comitê e da APAC ocorreu ao final do ano de 2012, quando, em conjunto com os demais comitês das cidades-sede e em articulação com a ANCOP, foi realizado o ato público denominado “Copa para quem?” com objetivo de sensibilizar a sociedade em geral com relação aos principais problemas trazidos pela realização de megaeventos, como a Copa do Mundo 2014.

## Figuras 14 e 15 – Ato público: “Copa pra quem?”



Fonte: Acervo Comitê Popular da Copa Natal 2014.

Nesse contexto já tinha se intensificado a fragilização do Governo municipal em face de denúncias envolvendo corrupção e má gestão de recursos públicos, o que ocorria em paralelo à campanha eleitoral para o Executivo e o Legislativo municipal.

Buscando envolver os candidatos ao Governo municipal com as questões discutidas pelo Comitê e pela APAC, foi mantido contato com os vencedores do primeiro turno (Carlos Eduardo e Hermano Morais) e apresentado aos mesmos o documento denominado *Pacto pela efetivação dos direitos humanos na Copa 2014*, através do qual o candidato, caso eleito, se comprometeria a assegurar a efetivação dos direitos humanos na implementação das políticas públicas e, especialmente, aquelas vinculadas à realização da Copa 2014 em Natal, observando medidas concretas especialmente quanto às seguintes questões: transparência e acesso à informação; transparência quanto ao orçamento e equilíbrio dos benefícios; direitos trabalhistas; “despejo zero” na realização da Copa do Mundo; participação e consultas públicas. Ambos os candidatos assinaram o documento em ato público realizado pelo Comitê e a APAC na sede da OAB/RN.

Ao final do ano de 2012, inesperadamente e sem o devido amparo em estudo prévio de impacto ambiental, foi emitida a Licença Prévia para o Projeto de Reestruturação da Av. Engenheiro Roberto Freire. Destaca-se que o Comitê e a APAC foram convidados, pelo secretário adjunto da SEMURB à época, dias após a emissão da Licença, para reunião naquela Secretaria; ocasião na qual, perante um grupo de aproximadamente oito pessoas, de forma clara e objetiva e sem qualquer constrangimento, o então secretário afirmou que aquela Secretaria “não tinha resistido à pressão do Governo do Estado” para emissão daquela Licença.



## **Mudanças na atuação da Administração Municipal (2013) e o foco em projetos viários**

Iniciada em 2013, a nova gestão municipal assumida pelo prefeito Carlos Eduardo Alves decidiu pela suspensão das desapropriações iniciadas pela gestão anterior e encaminhou a revisão do projeto de Mobilidade, reafirmando os compromissos firmados com a assinatura do *Pacto pela efetivação dos direitos humanos na COPA 2014*. Assim, em 19 de fevereiro de 2013 foi publicado o Decreto Municipal 9.892 que determinou a redução no número de desapropriações dos imóveis situados nas áreas onde seriam executadas as obras de mobilidade urbana, mediante a elaboração de estudos e projetos alternativos, e autorizou a Procuradoria Geral do Município a “requerer a desistência das ações judiciais interpostas em desfavor dos proprietários e/ou possuidores de imóveis, após as revogações dos respectivos decretos declaratórios de utilidade pública”, revertendo o dinheiro que foi depositado judicialmente para o pagamento das indenizações para cobrir os custos da elaboração dos projetos alternativos.

Em setembro de 2013 o Município de Natal realizou audiência pública para discutir a nova concepção para a execução do Projeto do Corredor Estrutural Oeste. Na ocasião, foi exposta a adequação do Projeto original de 2010 com recepção da proposta apresentada pelo Comitê e APAC de adoção do sistema binário em parte do Projeto. Ali foi constatada a grande redução do número das desapropriações, embora naquele momento ainda não tenha sido definido o novo número das mesmas, pelo fato de que o novo projeto executivo ainda se encontrava em elaboração.

Registre-se que esse fato contribuiu para que o foco de atenção do Comitê e da APAC, no ano de 2013, se voltasse ao Projeto de Reestruturação da Av. Engenheiro Roberto Freire sob coordenação do Governo do Estado, destacando-se:

- (I) A presença nas manifestações sociais de junho de 2013, apresentando as demandas do movimento notadamente com relação à questão da mobilidade urbana em Natal;
- (II) Representação ao MP/RN para a revogação da Licença Ambiental emitida para o Projeto da Av. Roberto Freire e ao Governo do Estado para que não fosse dado início ao procedimento licitatório antes que o licenciamento ambiental fosse efetuado com suporte em EIA/RIMA;
- (III) Solicitação de audiência à Governadora para tratar daquele Projeto e da imediata suspensão de todas as providências em andamento com relação ao mesmo, notadamente o processo de licitação naquele momento já iniciado;
- (IV) Parceria com outros grupos sociais, como o Movimento Parque das Dunas, os grupos de ciclistas Ponta Negra Bike, Rapadura Bike, Ciclistas de Natal, Mundial Ciclo, Terra Bike, Mungangas Bike, Bike Tirol, Bike Petrópolis, Bicletada Natal, Associação dos Ciclistas do RN - ACIRN e a ONG Baobá;
- (V) Reunião com a Ministra do Meio Ambiente<sup>22</sup>, tendo como pauta aquele Projeto de Reestruturação; e onde foram apresentados os aspectos que motivam a indignação dos movimentos sociais contra a forma como vinha sendo conduzida a questão por parte do Governo do Estado do RN (o empreendedor);
- (VI) A participação em caminhada realizada pela Comissão de Direito Ambiental da OAB/RN em comemoração à Semana de Meio Ambiente e em evento para discussão da questão da mobilidade urbana;
- (VII) A realização de evento, na Câmara de Diretores Lojistas de Natal, por solicitação de um grupo de comerciantes apreensivos com o anúncio do Projeto de Reestruturação da Av. Engenheiro Roberto Freire e os efeitos sobre seus empreendimentos.

Registra-se, ainda no ano de 2013, a participação do Comitê e da APAC na realização, na sede da OAB/RN, de audiência

pública sobre Direito à Cidade no âmbito dos megaeventos esportivos, evento integrante da Missão de Investigação sobre as Denúncias de Violações ao Direito à Cidade da Relatoria do Direito Humano à cidade da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DhESCA) Brasil em conjunto com o Laboratório de Habitação Habitat e Cidadania – DARQ/UFRN.

No início do mês de maio de 2014 foi encaminhado à Assembleia Legislativa, pela Governadora do Estado, a Mensagem n.º102/2014/GE que remetia o Projeto de Lei que “promove a desafetação de área do ‘Parque Estadual Dunas de Natal Jornalista Luiz Maria Alves’ para fins de implantação de obra pública de reestruturação viária da Avenida Engenheiro Roberto Freire”. Diante desse fato, no mês de junho, o Comitê Popular e a APAC, com os mesmos parceiros do ano de 2013, articulou diversas ações, tanto no âmbito da Assembleia Legislativa (participando de reunião promovida pelo Deputado Fernando Mineiro e de reunião na Comissão de Constituição e Justiça) como diretamente com a sociedade (realizando mais um ato público).

Figuras 16 e 17 – Assembleia Legislativa do RN e Parque das Dunas. Atos públicos





Fonte: Acervo Comitê Popular da Copa Natal 2014 e Canindé Soares.

Por fim, destaca-se que, em comemoração ao Dia Mundial do Meio Ambiente de 2014, foi realizado ato público mostrando à sociedade a preocupação com o Parque das Dunas diante da eminência da realização do Projeto de Reestruturação da Av. Roberto Freire, o que veio a consolidar o *Movimento Salve o Parque da Dunas* (Figuras 16 e 17).

## Considerações finais

Realizamos neste trabalho um esforço de descrição e sistematização sobre o monitoramento das ações de preparação dos jogos da Copa do Mundo de 2014 em Natal, entre 2011 e 2014, em especial do envolvimento de grupos organizados contrários a forma de implementação dos projetos governamentais. Forma esta que, muitas vezes, divergia ou violava princípios dos Direitos Humanos. Direitos estes que a sociedade brasileira conquistou e estão inscritos na sua Constituição Federal, com desdobramentos na legislação de Estados e Municípios, e, por conseguinte, fundamentam as Políticas Públicas, notadamente as Políticas Urbana e a Ambiental enfatizadas nestas manifestações. Esta dinâmica

precisa de registro, ante o risco de perdermos a memória de tais acontecimentos.

Através das ações do *Comitê Popular Copa 2014-Natal/RN* e da *Associação dos Atingidos pelas Obras da Copa – APAC*, registramos os principais atos de violação de Direitos como (i) o esvaziamento dos espaços institucionais de participação social (Conselhos, Fóruns, entre outros); (ii) à mudança arbitrária de legislação portadora de direitos para fundamentar projetos urbanos esvaziados quanto à função social da propriedade e da cidade inscrita no marco regulatório da Política Urbana brasileira e, em especial, da cidade de Natal; (iii) aos constrangimentos a que foram submetidas as famílias residentes no entorno do Projeto de Mobilidade Urbana nomeado Corredor Estrutural Oeste integrante do Eixo 1 da Matriz de Responsabilidades assumida pelo Município de Natal, face às ameaças de desapropriações que se comprovou desnecessárias e injustas; (iv) o risco de destruição de áreas integrantes do Parque Estadual das Dunas do Natal, em função do Projeto de Mobilidade Urbana abrangendo a Avenida Roberto Freire, sem justificativa técnica, violando frontalmente o marco legal de proteção ambiental do Parque das Dunas; (v) à discriminação dos moradores de bairros populares situados nas principais rotas turísticas da cidade, face à eliminação de seus bairros dos mapas oficiais da FIFA/Governo do Estado do RN/Prefeitura do Natal destinados aos visitantes da Copa 2104 em Natal; e por fim, (vi) a ausência de transparência nos gastos públicos com a Copa 2014 em Natal.

Por outro lado, podemos compreender que o reduzido número de atores para articulação das ações que se faziam necessárias foi o que certamente levou com que o trabalho do Comitê se concentrasse em questões que se apresentavam mais urgentes, que foram reveladas no momento em que se observou, especialmente, os graves impactos sociais derivados do Projeto do Corredor Estrutural Oeste e o relevante impacto ambiental constatado no Projeto de Reestruturação da Avenida Roberto

Freire. De todo modo, observamos que tais questões se inseriam em alguns dos principais eixos (moradia, meio ambiente etc.) definidos inicialmente para o trabalho do Comitê.

Outra dificuldade identificada no processo foi a restrita atenção da mídia e da imprensa tradicional, especialmente a local, no apoio à divulgação dos trabalhos realizados pelo Comitê, o que, de certa forma, já era esperada. Por outro lado, houve uma ampla utilização das redes sociais e mídia digital além dos espaços viabilizados pela imprensa nacional e internacional.

Com relação aos ganhos obtidos, sem dúvida alguma, destaca-se a criação da APAC, organização social que fortaleceu o trabalho do Comitê, sobretudo no encaminhamento de ações na esfera jurídica, com decisiva influência na revisão do Projeto do Corredor Estrutural Oeste, que resultou na suspensão do grande número de desapropriações ali previsto.

Outro importante ganho no processo de atuação do Comitê foi a ampliação da articulação de grupos, organizações sociais e instituições atuantes, tanto na cidade de Natal quanto nas demais cidades-sede da Copa 2014, através da Articulação Nacional dos Comitês Populares Copa do Mundo 2014 – ANCOP.

Além da atração dos jogos, a cidade se volta para o atendimento solidário às famílias desabrigadas pelas chuvas intensas do mês de julho de 2014 em Natal, com registros de desmoronamento de encostas em bairro populares vizinhos às áreas nobres no eixo turístico litorâneo da cidade. Esse evento mudou rotas turísticas e dividiu atenções da mídia local com as atrações dos jogos da Copa. Sobretudo colocou em evidência que o olhar sobre as ações dos megaeventos esportivos, sobretudo em dias de jogos da Copa do Mundo é indissociável dos fatores estruturantes que orientam a formação e crescimento das nossas cidades, como a intensa mercantilização da terra, do patrimônio cultural natural e construído, com efeitos sobre a violação de direitos.

Nesse contexto, considera-se que a experiência do *Comitê Popular Copa 2014 – Natal* vem se somar a outras iniciativas de articulações e movimentos sociais na cidade que, pelo menos desde o início da década de 1980, buscam o respeito aos Direitos Humanos, especialmente a moradia e o meio ambiente, historicamente objeto de ameaças e violações na cidade; o que possibilita a continuidade do monitoramento com outra forma de articulação, mas sempre voltada à construção de uma cidade mais justa socialmente e ambientalmente protegida.

## Notas

1. Realização: Núcleo de Direito à Cidade do Departamento Jurídico XI de Agosto/ Relatoria Especial da ONU pela Moradia Adequada/ Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Apoio: Centro Acadêmico XI de Agosto.
2. Assembleia Popular, Associação de Moradores de Ponta Negra, Coletivo Leila Diniz, Comitê 9840, Grupo Lições de Cidadania/Rede Nacional de Advogados Populares –RENAP, GEHAU/LabHabitat/DARQ/UFRN, Ordem dos Advogados do Brasil/OAB.
3. Evento realizado na cidade do Rio de Janeiro nos dias 23 e 24 de março de 2011, sendo a Articulação Pró-Comitê Popular da Copa 2014 – Natal representada pelo Labhabitat/DARQ/UFRN (Cf. em <<http://www.comitepopulario.wordpress.com>>).
4. Coordenação inicial do Comitê Popular Natal: Associação de Moradores de Ponta Negra (Maria das Neves Valentim), Coletivo Leila Diniz (Cláudia Gazola), Comitê 9840 (Marcos Dionísio), LabHabitat/DARQ UFRN (Dulce Bentes), Ordem dos Advogados do Brasil/OAB (Marise Costa) e a arquiteta e urbanista Rosa Pinheiro.
5. Como a Quinta Jurídica (17/3/2011), como iniciativa da Justiça Federal do RN; o Debate sobre a Copa na Semana de Políticas Públicas da UFRN (28/4/2011), a audiência pública promovida pelo CONFEA/CREA-RN (3/5/2011); o Programa Xequê Mate (24/5/2011) e o Jornal da Noite (9/7/2011), ambos produzidos pela TV Universitária/UFRN; as reuniões da Câmara Técnica de Sustentabilidade do Estado do RN; dentre outros.

6. Ao contrário do Governo Federal, que havia, para tanto, publicado o Decreto nº 7.034/2009 que dispôs sobre a divulgação, por meio do Portal da Transparência, de dados e informações relativos à Copa do Mundo de Futebol de 2014.

7. Através do Promotor Márcio Luiz Diógenes, substituindo o promotor coordenador do Grupo Especial de Acompanhamento das Ações da COPA constituído no âmbito do MP/RN.

8. Por meio do advogado Luciano Falcão.

9. Que posteriormente participou da criação e direção da Associação Potiguar dos Atingidos pelas Obras da Copa; coordenando os contatos com a ANCOP. A mesma representou o Comitê em eventos locais e nacionais. Junto a ANCOP integrou a representação brasileira no evento URBAN CONVERGENCES. Housing Justice, Left Governments, and Lessons from the Global South, set. 2013 em Nova York).

10. Tais como: Centro Educacional Dom Bosco, Associação de Mulheres de Santa Catarina, Promotoras Legais Populares, Conselho Comunitários (Panorama, José Sarney, Nova República, Santarém e outros), Federação Comércio Varejista, Associação Cultural Parque das Dunas, Centro Acadêmico Amaro Cavalcante (Direito/UFRN), Associação de Comerciantes da Zona Norte- ASCONORTE, Rede de Educação Cidadã, Centro de Educação e Assessoria Herbert de Souza, Instituto Sabino Gentile; dentre outras.

11. Quando o Comitê Popular foi formado as decisões de demolição dos referidos Estádios e a construção do novo Estádio Arena das Dunas já estavam consolidadas. Outros movimentos haviam se colocado em defesa da manutenção do Machadão, principalmente por parte de profissionais de arquitetura e urbanismo e universidades, face ao reconhecimento do patrimônio modernista que estava sendo eliminado da paisagem e história urbanas de Natal.

12. O que ocorreu em março de 2012, quando foi apresentada representação contra o Município de Natal, por tão evidentes omissões e ações ilegais, e absolutamente ilegítimas.

13. Apoio a realização do evento Copa, Olimpíadas e Eleições realizado em agosto de 2012 na sede da Procuradoria Geral de Justiça.

14. Como ocorreu no *Seminário Copa do Mundo da Fifa Brasil 2014* no Projeto *Motores do Desenvolvimento do RN*, promovido pelo Governo do Estado do RN em parceria com a FIERN, realizado em abril de



2014; no qual foi impedida a distribuição de panfletos, por parte de membros do Comitê e da APAC, sendo alguns participantes impedidos de permanecerem no evento.

15. Algumas reportagens foram destaque no Canal ESPN e na empresa de comunicação alemã Deutsche Welle. A organização alemã de direitos humanos Menschenrech realizou entrevistas com o Comitê Popular da Copa e com APAC (podem ser encontradas no link <http://www.menschenrechtewm2014.org/nachrichten/natal>).

16. Destaca-se que, desde o ano de 2010, moradores de um dos trechos do Projeto do Corredor Estrutural Oeste receberam notificações (preliminares) por parte do Município e, posteriormente, visitas de assistentes sociais da Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social (SEMTAS).

17. Processo n. 0001963-67.2012.4.05.8400, que tramitou na 4ª Vara Federal, tendo como autor a APAC e como réu a Caixa Econômica Federal.

18. Processo n. 0801462-07.2012.8.20.0001, que tramitou na 2ª Vara da Fazenda Pública, tendo como impetrante Eloisa Varela Cardoso de Arruda, Coordenadora Geral da APAC.

19. Tendo como pedido liminar a suspensão do Decreto Municipal nº 9.635, de 7 de março de 2012, tendo em vista a iminência da execução da obra e possibilidade de perecimento dos direitos à moradia e à propriedade dos autores. E como decisão final a declaração de nulidade daquele mesmo Decreto, diante dos vícios apontados, além de outras providências, como a proibição do seguimento das desapropriações até que as irregularidades do Projeto fossem sanadas e a exibição da lista de todos imóveis (e de seus proprietários) que estavam previstos para serem desapropriados em decorrência daquele Projeto.

20. Considerada Área de Preservação Permanente (APP) pela legislação federal e Zona de Proteção Ambiental (ZPA-8) pela legislação municipal e sobre a qual incidiam normas contidas na Lei Orgânica do Município de Natal, no Plano Diretor, no Código de Obras e Edificações e no Código do Meio Ambiente, que concediam um tratamento especial a esse tipo de espaço ambientalmente protegido.

21. Sendo encaminhada cópia daquela Representação ao Ministério Público Federal, aos Tribunais de Contas da União e do Estado do RN, ao Prefeito de Natal, à Governadora do Estado, à Ministra do Meio

Ambiente, ao Ministro da Cidade, à Superintendência do Patrimônio da União no RN, ao Conselho da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e ao Superintendente da Caixa Econômica Federal no RN.

22. Destaca-se que naquele momento histórico em que a população brasileira estava nas ruas reivindicando melhorias nos serviços de transportes, a Presidenta da República convocou prefeitos e governadores para a construção dos Planos de Mobilidade Urbana.

## Referências

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio ; ROLNIK, Raquel. **Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2013 (Entrevista Acadêmica).

ANCOP – Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. **Dossiê**. Megaeventos e Violação de Direitos no Brasil. Rio de Janeiro, 2012.

ARRUDA, Eloisa. **Relatório de participação no URBAN CONVERGENCES**. Housing Justice, Left Governments, and Lessons from the Global South - Sept. 27–29, Nova York, 2013.

\_\_\_\_\_. **Reestruturação urbana no bairro das Quintas, Natal-RN: a perda do lugar**. Trabalho de Conclusão de Curso. Licenciatura em geografia. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Natal, 2013.

BENTES, Dulce. **Projetos de Mobilidade e Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Hiatos e desafios à conquista de um legado positivo da Copa 2014 em Natal**, Natal, 24.8.2011. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ufrn.br/deolhonacidadedacopa>>. Acesso em: mar. 2013.

DUARTE, Marise Costa de Souza; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço. Fundamentos e instrumentos à ampliação da proteção às áreas especiais referentes aos direitos à moradia e ao meio ambiente sadio: notas introdutórias. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 25, p. 7-13, 2009.

\_\_\_\_\_. **Meio Ambiente e Moradia**. Direitos fundamentais e espaços especiais na cidade. Curitiba: Juruá. 2012.

\_\_\_\_\_. **Espaços Especiais Urbanos: desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. v. 1.

LIMA, Huda Andrade S. de. Mega-Events & Production of Urban Space: The Impacts of Urban Projects of World Cup on The Dynamics of Property Market in Natal/ RN (Brazil). In: **II International Conference Mega-Events and the City**, 2014, Rio de Janeiro. II International Conference Mega-Events and the City, 2014. v. 01. p. 85-89.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz ; **SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos.** Mega Sporting Events In Brazil: transformation and mercantilization of cities. In. **Território**, n. 64, v. 04f, p. 54-60, 2013.







METROPOLIZAÇÃO  
e MEGAEVENTOS

Este livro traz um conjunto de análises relativas aos impactos e efeitos socioespaciais na cidade do Natal, provocados pelo momento de preparação à Copa do Mundo de Futebol 2014 (2007-2014), investigando, a partir de diferentes metodologias, o desenvolvimento desse tipo de projeto e sua relação com as políticas urbanas existentes. Destacam-se seis dimensões sendo elas: a economia pública e os investimentos gerados, o setor do turismo, a formação de parcerias público-privadas, a mobilidade e urbana e os projetos estruturantes, a questão ambiental e a participação social. Faz parte de uma série de livros – apoiados pelo Observatório das Metrôpoles e FINEP – sobre os Megaeventos no Brasil. Boa Leitura!

