

A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE MEGAEVENTOS ESPORTIVOS: O CASO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA COPA DO MUNDO DE 2014 EM PORTO ALEGRE

Avanço de Investigação em Curso

Grupo 23 - Sociología del deporte, ocio y tiempo libre.

Gustavo Conde Margarites (PPGS/UFRGS)

Resumo:

O trabalho pretende compreender como o contexto de megaeventos influencia no processo de formulação das políticas públicas. O objeto empírico para essa análise é a formulação das políticas habitacionais de remoção e reassentamento destinadas aos moradores atingidos pela duplicação da Av. Tronco, obra que visa a preparação da cidade de Porto Alegre para o recebimento da Copa do Mundo de 2014. . Tem-se como hipótese de que os megaeventos esportivos atuam como eventos focais (*focusing events*), que, de maneira repentina, atraem atenção para assuntos que anteriormente estavam em segundo plano na agenda governamental. Os procedimentos metodológicos adotados para esta pesquisa foram análises de conteúdo de documentos e transcrições de audiências públicas realizadas sobre o tema.

Palavras-chave: megaeventos esportivos, políticas públicas, eventos focais.

1. INTRODUÇÃO

A análise dos impactos e legados deixados por megaeventos tem concentrado os principais esforços dos pesquisadores sobre o tema. No campo da análise de políticas públicas, os resultados das políticas setoriais urbanas, de esporte e de turismo destinadas aos megaeventos são fartamente estudados. Entretanto, nota-se uma lacuna analítica na sistematização da influência que os megaeventos exercem no processo das políticas públicas como um todo. O presente artigo tem como o objetivo deslocar o eixo de análise dos resultados das políticas públicas que visam à preparação das cidades para sediarem os megaeventos para os efeitos que o contexto de megaeventos traz ao processo de formulação dessas políticas.

Neste trabalho, temos como proposta teórica pensar os megaeventos esportivos como eventos focais de políticas públicas (*focusing events*), nos termos colocados por Thomas Birkland (1997). Conforme veremos posteriormente, o sedimento de megaeventos apresenta características semelhantes às colocadas por Birkland na definição original de evento focal. Entretanto, as consequências impostas pelo contexto de megaeventos são distintas das encontradas pelo autor nos casos estudados para o desenvolvimento desse conceito.

O caso empírico escolhido para análise é o processo de formulação das políticas habitacionais destinadas a moradores atingidos pela duplicação da Av. Moab Caldas (popularmente conhecida como Av. Tronco) em Porto Alegre. Essa obra está presente na matriz de responsabilidade assinada pelo município quando escolhido para ser uma das cidades-sedes da Copa do Mundo de 2014. Portanto, é uma das obrigações que a cidade deveria cumprir para receber a competição.

A duplicação da Av. Tronco tem grande importância estratégica para a mobilidade urbana da cidade durante a realização dos jogos da Copa do Mundo. Através dessa via, é possível conectar o centro com zona sul da cidade. Atualmente, as únicas grandes avenidas pelas quais se pode fazer esse trajeto passam pelo Estádio Beira-Rio, local que abrigará os jogos que ocorrerão no município. Sendo assim, faz-se necessário um caminho alternativo que dê vazão ao contingente populacional que se desloca diariamente entre essas regiões, desobstruindo o trânsito nos arredores do Estádio Beira-Rio durante a Copa do Mundo.

Essa obra tem sido objeto de uma das principais disputas políticas despertadas pelo recebimento da Copa do Mundo em Porto Alegre. Essa disputa decorre do grande contingente populacional que será removido para que a via seja duplicada. Às margens da Av. Tronco está localizada um dos maiores complexos de comunidades de baixa renda de Porto Alegre. Para duplicação serão removidas 1.525 famílias moradoras dessa região.

A definição do local e da forma de reassentamento das famílias atingidas pela duplicação da Av. Tronco é o objeto desse conflito político. É nesse cenário que se insere o questionamento que pretende ser respondido por esse artigo: como o contexto de megaeventos influencia no processo de formulação das políticas habitacionais destinadas aos moradores atingidos pela duplicação da Av. Tronco, realizada para preparar a cidade de Porto Alegre para o recebimento da Copa do Mundo de 2014?¹

Com a finalidade de identificar mudanças propiciadas pelo contexto de megaevento nos processos habituais das políticas habitacionais do município de Porto Alegre, documentos oficiais como leis, projetos de leis, pareceres de comissões e atas de sessões plenárias da Câmara de Vereadores do município que tratam de temas relevantes ao objeto de pesquisa passaram por análise de conteúdo. Posteriormente, foram analisadas gravações de audiências públicas e seminários que contaram com a presença de atores relevantes para o processo em análise.²

2. MEGAEVENTOS ESPORTIVOS COMO EVENTOS FOCAIS

Os fundamentos do conceito de evento focal são lançados por Birkland no livro *After Disasters* (1997). Tendo como pressuposto que eventos dramáticos não são politicamente neutros, ao lançar mão desse conceito, o autor visa a compreender a importância desses eventos para o processo das políticas públicas. Inicialmente, os casos empíricos analisados por Birkland (1997, 1998) são desastres ambientais ou naturais, como terremotos, furacões, derramamentos de petróleo e acidentes nucleares. Posteriormente, somam-se a esses casos os ataques terroristas (2006).

Na definição do conceito de evento focal, estão destacadas suas principais características de um evento focal.

I define a potential focusing event as an event that is sudden; relatively uncommon; can be reasonably defined as harmful or revealing the possibility of potentially greater future harms; has harms that are concentrated in a particular geographical area or community of interest; and that is known to policy makers and the public simultaneously. (Birkland, 1997, p. 21)

São cinco os aspectos que caracterizam um evento focal no processo das políticas públicas: 1) um evento focal é repentino; 2) é relativamente incomum; 3) pode ser considerado danoso ou potencialmente danoso no futuro; 4) os danos são concentrados em uma área geográfica ou em uma

¹Cabe ressaltar que esse artigo é fruto de minha pesquisa de mestrado, iniciada em 2012 e ainda em andamento, cursado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Portanto, esse artigo resulta de análises preliminares dos dados coletados até esse momento.

² Para fins de elaboração deste trabalho, o processo foi acompanhado até maio de 2013.

comunidade de interesse específica; 5) a existência do evento é conhecida pelos *policy makers* e pelo público simultaneamente. A seguir, analisaremos de que modo os megaeventos esportivos se relacionam com cada aspecto detalhado nessa definição.

1) O evento focal é repentino

- A definição das localidades-sedes dos principais megaeventos esportivos (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos) é feita por uma eleição entre os representantes das entidades organizadoras. As localidades interessadas em abrigar tais eventos apresentam um plano de intenções em que expõem o modo como pretendem se preparar para receber um evento dessa magnitude. Apesar da existência de uma candidatura prévia e de um plano de intenções, as localidades escolhidas para serem sedes de megaeventos passam a planejar concretamente as intervenções necessárias para receber a competição após o anúncio oficial da eleição, com a certeza de que os demais concorrentes foram superados. Portanto, no que concerne à influência dos megaeventos no processo das políticas públicas, podemos afirmar que o sediamiento de um megaevento tem caráter repentino.

No caso da Copa do Mundo de 2014, todavia, a escolha do Brasil como país-sede não seguiu esse ritual. Devido ao sistema de rodízio de continentes para a definição de sedes da Copa do Mundo, sabia-se que um país da América do Sul receberia a edição de 2014 da competição. A única candidatura efetivamente lançada foi a brasileira. Portanto, a anúncio da FIFA apenas cumpriu a formalidade de anunciar o que todos já sabiam.

Entretanto, nota-se que os municípios adotaram uma postura reativa à janela de oportunidade aberta após a definição do Brasil como país-sede, sem que houvesse protagonismo anterior das cidades. O planejamento das intervenções consideradas necessárias para o recebimento do megaevento é iniciado após a definição de que o país sediará o torneio. Tendo em vista que este trabalho tem como unidade de análise o município, no que concerne o caso estudado, o caráter repentino do megaevento está mantido.

2) O evento focal é incomum –

Os principais megaeventos esportivos são raros por sua própria periodicidade. Tanto Jogos Olímpicos como Copas do Mundo ocorrem a cada quatro anos. A maioria desses eventos se concentra em países desenvolvidos, principalmente na Europa e nos Estados Unidos.

No caso de Porto Alegre, o recebimento de megaeventos esportivos é ainda mais raro. Na Copa do Mundo de 1950, Porto Alegre recebeu dois jogos que foram realizados no Estádio dos Eucaliptos.

3) O evento focal é danoso ou traz a possibilidade de danos futuros -

Os danos potenciais que podem advir do recebimento de megaeventos esportivos são fundamentais para a compreensão das consequências dos megaeventos para o processo das políticas públicas. No cerne da atração de megaeventos, por gestores públicos, para suas cidades, está a ideia de que, a partir desses eventos, seria possível obter vantagens permanentes para as localidades-sedes. Essas vantagens recebem o nome de “legados” e são muito utilizadas para justificar os altos custos que o acolhimento de um megaevento esportivo traz para os cofres públicos.

O risco de danos propiciados por megaeventos está diretamente vinculado à frustração da concretização de tais legados. A fonte da possível frustração está no não cumprimento dos prazos para o término das obras planejadas. A data de início do torneio impõe rigidez no cronograma das obras, uma vez que o prazo limite para conclusão das intervenções não pode ultrapassar a data de realização da competição. Os gestores municipais argumentam que a possibilidade de não conclusão das obras

previstas poria em risco os impactos positivos que o megaevento traria para a localidade. Em casos extremos, atrasos de grandes proporções poderiam acarretar na transferência do megaevento para outra localidade.

4) Os danos se concentram em uma localidade geográfica ou comunidade de interesse específica –

O senso comunitário e patriótico dos moradores da cidade tende a ser mobilizado por gestores públicos que visam concluir as obras dentro dos prazos que favoreçam a realização do evento. Diante da possibilidade de atraso nas intervenções urbanas, um possível “vexame” para comunidade que se comprometeu a estar pronta para receber a competição perante todo o mundo, além dos prejuízos materiais, está presente nos argumentos mobilizado por aqueles que se preocupam com a conclusão das obras dentro do cronograma planejado. Portanto, de acordo com essa visão, é primordial que o andamento das obras esteja de acordo com os prazos planejados, para que não se corra o risco do orgulho comunitário ser ferido diante de uma plateia global.

5) A existência do evento é conhecido pelos policy makers e pelo público simultaneamente

Conforme dito anteriormente, apesar da existência de uma candidatura prévia das localidades, a confirmação oficial da definição da sede é feita em um anúncio público, no qual governantes e o público em geral recebem a informação de maneira simultânea. Nesse caso, a característica da virtual simultaneidade também é encontrada nos megaeventos esportivos em geral.

No caso da escolha do Brasil, as negociações de bastidores e a definição prévia foram muito maiores devido ao rodízio de continentes-sede. Dessa forma, os governantes do país já estavam cientes dessa definição muito antes do restante da população. Portanto, essa característica não está presente no recebimento da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. Todavia, isso não descaracteriza a Copa do Mundo de 2014 como um evento focal, uma vez que os demais aspectos garantem um alto potencial focal do evento no país e, ainda maior nos municípios, que em muitas vezes apenas reagiram às tomadas de decisão da União.

Após analisarmos os cinco aspectos que caracterizam um evento focal, podemos afirmar que a premissa de que megaeventos esportivos são uma espécie de evento focal de políticas públicas se mostra coerente com a definição básica desse conceito. Para compreendermos a maneira como os megaeventos esportivos se diferenciam ou se assemelham aos demais eventos focais na sua influência sobre o processo das políticas públicas, é necessário termos com clareza as consequências dos eventos focais estudados de Birkland (1997, 1998). Dessa forma, será possível complexificar a análise a respeito de eventos dessa natureza e sua relação com as políticas públicas.

A principal consequência de um evento focal nas políticas públicas é o aumento na concentração de atenção dada a determinado assunto previamente esquecido e, conseqüentemente, seu avanço na agenda governamental (Birkland, 1998). A relação entre os danos ou possíveis danos que decorrem de um evento focal e a concentração de atenção repentina em determinado problema social é bastante intensa. A ameaça de grandes prejuízos para uma localidade ou comunidade atrai a atenção da opinião pública para as políticas públicas voltadas para o setor em questão. Nesse sentido, o papel da mídia é fundamental na propagação de notícias e símbolos que auxiliam na ascensão desses assuntos na agenda governamental.

Outro aspecto bastante destacado dentre as consequências de eventos focais é a janela de oportunidades para a insurgência de grupos de interesses que advogam por mudanças nas políticas setoriais afetadas pelo evento. Birkland (1998) argumenta que a existência ou ameaça de danos provocados pelo evento focal, aliado com a maior atenção da mídia aos temas do setor afetado, tende a colaborar para a construção de uma imagem negativa das políticas atuais. A propagação dessa imagem

negativa auxiliaria grupos desafiadores a imporem seus argumentos técnicos e políticos, que passariam a contar com maior apoio popular. Por outro lado, os grupos dominantes adotariam uma postura mais defensiva, argumentando que as políticas atuais têm capacidade de conter as ameaças e que as propostas dos grupos desafiantes são ineficazes e contraproducentes.

Conforme analisaremos no decorrer deste artigo, as consequências dos megaeventos como eventos focais, em alguns aspectos, são bastante distintas das encontradas por Birkland em suas análises. Todavia, para a compreensão do caso das políticas habitacionais, é necessário entender de que maneira os megaeventos esportivos são utilizados como estratégias para transformação dos cenários urbanos de suas sedes e qual a centralidade da questão habitacional nesse processo.

3. MEGAEVENTOS COMO ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Andranovich et. al.(2002) afirmam que a realização de megaeventos esportivos é uma forma de estratégia para a promoção do desenvolvimento urbano e do crescimento da economia local. A ampla cobertura midiática desses eventos é considerada pelas cidades-sedes como uma oportunidade para a promoção de uma imagem local atrativa para o turismo. Com um maior afluxo de turistas, diversos setores da economia seriam beneficiados. Entretanto, a grande audiência dos megaeventos atrai não somente turistas, mas também o interesse corporativo em patrocinar o evento, em investir no município e em influenciar no planejamento que precede o evento (Hall, 2006).

O surgimento da estratégia de atração de megaeventos para impulsionar o crescimento econômico surge nos Estados Unidos, na década de 1980. Em um contexto de escassez de verbas federais para áreas urbanas estadunidenses, os governos locais adotaram um modelo de administração empreendedora para aumentar sua competitividade na concorrência interurbana por recursos. Harvey (2006) denomina de concorrência interurbana a disputa entre cidades por investimentos do capital internacional, submetendo a gestão urbana à lógica do capitalismo. Para vencer a concorrência interurbana, a cidade deve ser tratada como um produto à disposição do mercado internacional. Nesse sentido, cresce a importância do marketing urbano para que se construa e se venda uma imagem de cidade segura e atrativa para investimentos. Os megaeventos ocupam papel relevante na efetivação desse marketing urbano.

As razões para a utilização da estratégia de atração de megaeventos variam de acordo com as características de cada país. De acordo com Greene (2002), os países desenvolvidos lançam mão desse artifício com o objetivo de incrementar sua capacidade de competição no cenário globalizado e para revitalizar cidades que sofreram com o processo de reestruturação pós-industrial do capitalismo. Já os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos utilizam os megaeventos como meio de demonstrar capacidade administrativa, estabilidade política, e robustez econômica.

Para sediar um megaevento esportivo, a cidade necessita construir equipamentos que se relacionam diretamente com a realização dos jogos e aprimorar sua estrutura de mobilidade urbana. Abrigar um megaevento pode se tornar uma oportunidade para realização de intervenções urbanas profundas. As intervenções que resultam em remoção e reassentamento de famílias atingidas por obras são relevantes dentro desse processo. Normalmente, esse tipo de intervenção está relacionado com a utilização dos megaeventos como veículos para a construção de uma imagem atrativa de cidade (Raeder, 2010). Na construção da imagem de cidade que será veiculada para o mundo, famílias pobres são removidas de locais centrais da cidade, ocorrendo assim um processo de gentrificação em espaços valorizados pelo mercado imobiliário (Hiller, 2000). As remoções ocorrem, majoritariamente, em assentamentos urbanos ilegais e com a justificativa de regularização fundiária. Entretanto, alguns deslocamentos têm fins estéticos com o objetivo de edificação de uma imagem de cidade limpa, sendo a pobreza tratada como mero obstáculo (Raeder, 2010).

A Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU divulgou um relatório no qual demonstra preocupação sobre a relação entre os megaeventos e o direito à moradia (Rolnick, 2009). De acordo com o relatório, os benefícios propiciados pela realização de um megaevento não são distribuídos de maneira equitativa. Além disso, os efeitos negativos recaem majoritariamente sobre as populações mais pobres. O relatório aponta como consequências negativas da realização de megaeventos: as expulsões forçadas e demolições de moradias para abrir espaços para outras obras; os processos de eliminação da pobreza e embelezamento das regiões centrais; a falta de diálogo ou consultas prévias das populações que serão removidas; a falta de indenizações adequadas aos removidos; a utilização da urgência dos prazos impostos para a aceleração do processo.

4. O CASO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA ATINGIDOS POR OBRAS DA COPA DO MUNDO DE 2014 EM PORTO ALEGRE

Em Porto Alegre, as principais intervenções urbanas envolvendo questões habitacionais estão localizadas na região do Estádio Beira-Rio, no bairro Cristal (bairro central e com terras valorizadas). Além da obra de duplicação da Av. Tronco, a região concentra mais duas obras decorrentes da realização da Copa do Mundo que resultarão em remoções e reassentamento de famílias. São elas: a remoção dos moradores da Ocupação 20 de novembro para ampliação do complexo do Estádio Beira-Rio e o Plano Integrado Socioambiental (PISA).

O contingente populacional removido nessas duas intervenções será bem menor do que o número de pessoas removidas em função da obra de duplicação da Av. Tronco. Entretanto, essas intervenções são incorporadas nos processos contestatórios que efervescem nessa região de Porto Alegre. O principal ator de resistência às intervenções de remoção em função de obras da Copa do Mundo de 2014 na cidade é o Comitê Popular da Copa do Cristal. O Comitê é formado por movimentos sociais (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, Levante Popular da Juventude), ONGs (Amigos da Terra, Cidade, Ponto de Cultura Quilombo do Sopapo) e lideranças das comunidades atingidas. De acordo com o Comitê, as intervenções urbanas que visam à preparação de Porto Alegre para a Copa do Mundo de 2014 estão sendo formulada a partir da lógica do mercado imobiliário. Por essa razão, há a intenção dos gestores municipais em realocar a população pobre que será removida em locais periféricos e afastados das regiões mais valorizadas da cidade. A periferização desse contingente populacional implicaria no afastamento dessas pessoas de seus trabalhos e dos serviços públicos que hoje estão disponíveis no lugar onde moram (posto de saúde, creches, escolas, transporte público, etc.). Para resistir a esse processo, o grupo reivindica que a população removida deve ser reassentada na mesma área em que residem atualmente. Outro aspecto denunciado pelo Comitê é a ausência de formas de participação e a falta de informação no planejamento dessas intervenções. Segundo o Comitê, a população atingida está angustiada pela ausência de informações repassadas pela Prefeitura a respeito de seu futuro. Além disso, em poucos momentos a população atingida teria sido consultada para que participasse da formulação das intervenções de remoção e reassentamento.

O Comitê Popular da Copa do Cristal não é a única organização que atua na região. A Associação de Moradores da Vila Tronco-Postão tem adotado uma postura menos conflitiva a respeito das intervenções. A Associação argumenta que as remoções para duplicação da Av. Tronco podem ser uma oportunidade para melhorar a qualidade de vida da população local. Por adotar essa postura, a Associação teve maior facilidade para acessar canais institucionais de participação, conforme veremos a seguir.

Desde o princípio da disputa, a questão da falta de espaços para participação no processo de formulação dessas políticas foi tema de muito debate. As iniciativas do poder executivo municipal nesse sentido foram bastante tímidas. Os principais canais de participação da sociedade civil no

planejamento da cidade para a Copa do Mundo de 2014 são as nove Câmaras Temáticas³. Entretanto, nenhuma dessas câmaras tem como tema a questão habitacional. Sem um espaço institucional adequado, a participação social na formulação das políticas habitacionais fica bastante reduzida.

Com objetivo de reduzir as críticas sobre a ausência de participação da população na formulação das intervenções de remoção e reassentamento decorrentes da duplicação da Av. Tronco, a Prefeitura de Porto Alegre criou o Comitê Gestor das obras da Av. Tronco. A partir de novembro de 2010, o Comitê Gestor passou a contar com a participação de três representantes da sociedade civil. Todavia, todos os representantes escolhidos pela Prefeitura estavam vinculados a Associação de Moradores da Vila Tronco-Postão, entidade que adotava postura mais favorável às obras. As demais lideranças comunitárias, que integravam o Comitê Popular da Copa, foram excluídas do único canal institucional de participação relacionado a essa intervenção, o que acentuou a crítica do Comitê sobre a falta de participação no planejamento da cidade para receber a Copa do Mundo de 2014. Em junho de 2011, a Prefeitura cedeu às pressões e incluiu três lideranças comunitárias vinculadas ao Comitê.

Como solução para a questão habitacional, a Prefeitura disponibilizou duas alternativas à população atingida pelas obras: o bônus moradia e o aluguel social sucedido de reassentamento em edifícios do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O bônus moradia é um valor pago pelo poder municipal ao morador do imóvel que será desocupado para que ele adquira outra moradia. O valor do bônus moradia é de até R\$ 52.340,00. Por ser uma região valorizada pelo mercado imobiliário, dificilmente se encontra um imóvel por esse valor na região. Ao optar pelo bônus moradia, são grandes as possibilidades de a família buscar sua nova residência na periferia de Porto Alegre ou em outros municípios.

Para famílias com renda inferior a R\$ 1.600,00 mensais, existe a possibilidade de reassentamento em construções financiadas pelo PMCMV. No início das discussões sobre a duplicação da Av. Tronco, a Prefeitura alegava não haver áreas na região para a construção de habitações para o reassentamento. Em resposta a essa afirmativa, o Comitê Popular da Copa mapeou diversas áreas desocupadas na região, sendo sete delas acatadas pela Prefeitura como possíveis espaços para a construção de edifícios com o objetivo de reassentar as famílias removidas. Apesar da definição das áreas, os projetos de construção dessas edificações ainda tramitam na Caixa Econômica Federal. Não há previsão para o início das construções. Para que o avanço da obra de mobilidade urbana não seja interrompido, a Prefeitura está oferecendo, aos moradores que optaram pelo reassentamento via PMCMV, o pagamento de um valor de até R\$ 500,00 mensais, para que essas pessoas aluguem residências enquanto as edificações para o reassentamento não são construídas. Semelhante ao caso do bônus moradia, o valor oferecido é insuficiente para alugar uma residência em regiões centrais de Porto Alegre, obrigando as famílias que optaram por essa alternativa a se deslocarem para a periferia da cidade.

Com o progresso da obra de duplicação da Av. Tronco e a indefinição do cronograma para a construção dos apartamentos destinados às famílias removidas, tem-se criado uma insegurança entre as lideranças comunitárias a respeito da efetividade das construções desses apartamentos. Os líderes afirmam que essa situação transmite, aos atingidos, a imagem de que o bônus moradia seria a única alternativa viável no momento. Os moradores optariam pelo bônus moradia devido a incertezas a respeito do prazo de conclusão dos edifícios destinados ao reassentamento e ao baixo valor do aluguel social. Essa tendência, de certo modo, é confirmada, uma vez que, até o momento, o número de famílias optantes pelo bônus moradia é superior ao número de famílias que declaram que optariam pelo bônus moradia quando foram cadastradas pela Prefeitura no início do processo. Integrantes do Comitê

³ Os temas das nove Câmaras Temáticas são: infraestrutura esportiva; infraestrutura de serviços; turismo e hotelaria; marketing, cultura e eventos; promoção comercial; qualificação, voluntariado e protocolo; meio ambiente e sustentabilidade; transparência; mobilidade urbana.

interpretam esse fato como parte da estratégia de periferização da população pobre posta em prática pelo poder público municipal.

O caso da Lei Complementar nº 636/2010, que regulamenta o PMCMV em Porto Alegre é bastante ilustrativo para observarmos de que maneira o recebimento da Copa do Mundo alterou o processo de formulação e implementação de políticas habitacionais. Sancionada em 13 de janeiro de 2010, essa lei continha um artigo que garantia que, em caso reassentamentos realizados pelo PMCMV, 80% dos reassentados deveriam permanecer nas mesmas regiões de origem (Porto Alegre, 2010a). Em dezembro de 2010, foi aprovado na câmara de Vereadores um projeto de lei elaborado pela Prefeitura que tornava esse artigo ineficaz para obras que estivessem na matriz de responsabilidade de Porto Alegre para a Copa do Mundo de 2014 (Porto Alegre, 2010b). Evidencia-se a concepção corrente de que, para esse evento, fazia-se necessário um momento de exceção no processo das políticas habitacionais da cidade.

A partir da exceção estabelecida, vereadores de oposição encaminharam outro projeto de lei que visa recuperar o efeito do artigo que garante os 80% de reassentamento na mesma área para as obras da Copa de 2014. Além disso, esse projeto pretende garantir que as populações removidas sejam realocadas em áreas distintas somente após sua concordância em audiência pública (Porto Alegre, 2011a). Esse projeto ainda está tramitando na Câmara Municipal de Porto Alegre, porém o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, contrário ao projeto, já foi aprovado. O parecer exemplifica com clareza os aspectos mais importantes para avaliarmos o modo como o contexto de altera o processo das políticas públicas encontrados no restante da análise. O relator do parecer argumenta que a revogação do artigo em questão se justifica, pois vivemos em um momento de exceção. As obras que preparam o país e o município para receber a Copa do Mundo de 2014 representam benefícios perdurarão por muito tempo para a sua população. Entretanto, para que isso ocorra, é preciso que os prazos impostos sejam cumpridos. Impor entraves na concretização dessas intervenções dignifica ameaçar às benesses coletivas que advirão da realização do megaevento (Porto Alegre 2011b).

5. CONCLUSÃO

Conforme argumentado durante este artigo, apesar de podermos caracterizar megaeventos esportivos como eventos focais de políticas públicas, suas consequências apresentam algumas diferenças marcantes se comparadas às consequências dos eventos focais estudados que deram origem ao conceito. A principal semelhança entre consequências dos megaeventos esportivos no processo das políticas públicas e as dos demais eventos focais é a concentração de atenção dedicada a determinado assunto e seu avanço na agenda governamental. No caso estudado, a partir da definição de Porto Alegre como cidade-sede da Copa do Mundo de 2014, a duplicação da Av. Tronco passou a ser considerada como uma das principais obras de mobilidade urbana da cidade tanto pelo poder público como pela mídia. Quando se discute o andamento da preparação da cidade para receber o torneio, a avaliação do estágio em que se encontra a intervenção na Av. Tronco é um dos tópicos mais ressaltados. A questão habitacional que está no escopo dessa obra também recebe bastante atenção. Contudo, o aspecto substantivo de como serão realizados os processos de remoção e reassentamento é alvo de menor cobertura midiática. A questão habitacional presente na obra da Av. Tronco tende a ser abordada como um entrave que impede o andamento da obra dentro do cronograma estabelecido e que deve ser eliminado o quanto antes.

A grande diferença entre os megaeventos e os eventos focais estudados por Birkland está no aumento das possibilidades de fortalecimento de grupos desafiantes e de mudanças nas políticas públicas hegemônicas. Se nos eventos analisados por Birkland, os danos ou ameaças de danos expunham falhas nas políticas dominantes, favoreciam a veiculação de uma imagem negativa da

política atual e o fortalecimento de grupos desafiantes, nos megaeventos o tipo de ameaça de dano acarreta em efeito contrário.

A atração de megaeventos esportivos por parte dos gestores públicos é realizada baseada na ideia de que, ao terminar o evento, perdurará uma série de heranças positivas para a localidade. Dessa forma, constrói-se a promessa dos “legados”. A grande ameaça de dano que existe para uma localidade que recebe um megaevento esportivo é que, de alguma forma, essa promessa não se concretize. O não cumprimento do cronograma na preparação da localidade para abrigar a competição é apontado como o principal agente desse potencial dano. Sendo assim, nesse contexto, a eficiência e a celeridade são as características mais valorizadas no concerne à formulação de políticas. Grupos desafiantes que questionem o modo de desenvolvimento do processo das políticas são vistos como obstáculos que diminuem a rapidez considerada necessária. Esse fator fragiliza a capacidade desses grupos em advogar possíveis mudanças em políticas que se inserem no contexto de megaeventos. Ao criar o símbolo dos legados e difundi-lo amplamente com apoio das mídias de massa, os grupos hegemônicos são bem-sucedidos ao construir a ideia de que a demora nas remoções são o problema e a ameaça para o sucesso da localidade.

No caso analisado, a obra de mobilidade urbana é considerada uma das benesses propiciadas pela Copa do Mundo na cidade de Porto Alegre. Sua concretização representa o bem comum dos seus cidadãos. A questão habitacional é um empecilho que impede a concretização dessa benesse e que deve ser resolvido com rapidez. Ao questionar o modo como estão sendo formuladas as políticas voltadas à questão habitacional, o Comitê Popular da Copa – no caso, o grupo desafiante – é taxado como um entrave ao desenvolvimento da cidade. Essa visão foi verbalizada pelo Prefeito de Porto Alegre que, em entrevista a Rádio Gaúcha no dia 13 de Junho de 2011, afirmou que: “[o comitê] é um grupo resistente à Copa do Mundo, ao progresso de Porto Alegre, a qualquer coisa”. Sob essa visão, o Comitê Popular foi inicialmente excluído do Comitê Gestor das Obras da Av. Tronco, limitando sua capacidade de influência. Apesar disso o grupo conseguiu, a partir de um discurso de direito à e de moradia digna como um direito humano, apoio em setores do legislativo municipal e da sociedade. Dessa forma, conseguiu vitórias importantes como o aceite da prefeitura dos terrenos mapeados para o reassentamento dos removidos na mesma área.

Portanto, concluímos que não são todos os eventos focais que favorecem grupos desafiadores e o engendramento de mudanças nas políticas. O tipo de ameaça de dano, de problemas construídos e de símbolos difundidos no caso dos megaeventos esportivos favorece a acentuação na diferença de poder entre grupos hegemônicos e desafiadores, possibilitando que as concepções dos grupos dominantes estejam presentes nas políticas que se inserem no contexto de megaeventos.

6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ANDRANOVICH, G. et. al. (2002) Mega-events, Urban Development and Public Policy. *The Review of Policy Research*, 19(3), 179-202.

BIRKLAND, T. A. (1997) *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*. Georgetown University Press.

BIRKLAND, T. A. (1998) Focusing Events, Mobilization and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53-74.

BIRKLAND, T. A. (2006) *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events*. Georgetown University Press.

GREENE, S. J. (2003) Staged cities: mega-events, slum clearance, and global capital. *Yale Human Rights & Development Law Journal*.

- HALL, C.M. (2006) Urban Entrepreneurship, Corporate Interest and Sports Mega-events: the thin policies of within hard outcomes of neoliberalism. *The Sociological Review*, 54, 59-70.
- HARVEY, D. (2006) *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume.
- HILLER, H.H. (2000) Mega-events, Urban Boosterism and Growth Strategies: An Analysis of the Objectives and Legitimations of the Cape Town 2004 Olympic Bid. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 439-458.
- PORTO ALEGRE. (2010a) Lei Complementar n. 636, de 13 de janeiro de 2010. *Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, p. 2, 14 de janeiro de 2010*.
- PORTO ALEGRE. (2010b) *Lei Complementar n. 663, de 28 de dezembro de 2010*. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, p.2, 29 de dezembro de 2010b.
- PORTO ALEGRE (2011a). Projeto de Lei Complementar do Legislativo, n. 010, de 7 de junho de 2011. Processo n. 2248/11, Câmara Municipal de Porto Alegre, 2011.
- PORTO ALEGRE. (2011b) Parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Porto Alegre, n. 227, de 31 de outubro de 2011. Processo 2248/11, Câmara Municipal de Porto Alegre, 2011.
- RAEDER, S. (2010) Planejamento Urbano em Sedes de Megaeventos Desportivos. Actas do 4º Congresso Luso-brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado, Sustentável.
- ROLNICK, R. (2009) Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. Human Rights Council, United Nations. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/13/20&Lang=E>>
- VAINER, C.B. (2000) Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Eds.). A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes*