



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Ferreira Cardoso da Silva, Alexsandro

Coalizões urbanas no país do Futebol: relações entre o megaevento Copa do Mundo 2014 e o mercado imobiliário

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 16, núm. 2, novembro, 2014, pp. 13-26

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951682002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

COALIZÕES URBANAS NO PAÍS DO FUTEBOL:

RELAÇÕES ENTRE O MEGAEVENTO

COPA DO MUNDO 2014 E O MERCADO IMOBILIÁRIO

ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA

R E S U M O : *O presente trabalho consiste em uma proposta de análise do megaevento Copa do Mundo 2014 e seus impactos na cidade de Natal-RN, refletindo sobre a formação de coalizões urbanas. O modelo estratégico de planejamento do megaevento Copa do Mundo 2014 está baseado não em uma visão integrada de cidade, mas na perspectiva futura de formação de legados a partir da dinamização de setores urbanos específicos. Tais setores estão se articulando em coalizões urbanas, tendo no controle sobre a terra urbana, na desapropriação de áreas, na relocação de moradias e na ênfase no transporte individual suas marcas mais importantes. Como pano de fundo dessa intervenção física, os negócios internacionais e a economia de serviços – notadamente pelo turismo – evidenciam a pouca relevância social dos graves problemas urbanos já existentes. Neste trabalho, destacamos os possíveis efeitos do megaevento na escala do Planejamento e das questões que envolvem o Legado, seja como justificativa técnica dos projetos, seja como formulação ideológica dos consensos, utilizando o caso de Natal como objeto empírico de análise.*

P A L A V R A S - C H A V E : *Copa do Mundo; coalizões urbanas; mercado imobiliário; Natal-RN; arenas.*

INTRODUÇÃO

Entre 2006 e 2007, o governo brasileiro empreendeu forte campanha internacional para viabilizar a escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo FIFA (*Fédération Internationale de Football Association*) em 2014. Na verdade não houve uma disputa, posto que o Brasil foi o único candidato, resultado dos acordos da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) com demais parceiros sul-americanos e a própria FIFA. O passo seguinte resultava na tarefa de encontrar cidades apropriadas para se tornarem subsedes, recepcionando os jogos; iniciava assim uma disputa entre as capitais nacionais, no sentido de demonstrar que possuíam condições para tanto – doze conseguiram. Para além do gosto ou preferência esportiva, os grupos políticos locais (e independente da inscrição partidária) viram uma oportunidade de ampliar a exposição das cidades no cenário internacional, especialmente na atração de investidores privados provocando, desse modo, um novo momento de “guerra dos lugares” mediado agora pelo governo federal.

No presente trabalho, objetivamos explorar a realização do megaevento Copa do Mundo 2014 naquilo que representa o impacto de investimentos em infraestrutura e construção de equipamentos urbanos, partindo do pressuposto de que representam

uma nova expressão manifesta de um urbanismo neoliberal. Quais as especificidades desse momento e como as estruturas urbanas foram utilizadas para esses objetivos? Nosso interesse é ampliar o debate sobre a natureza desse impacto, especialmente no que tange à formação de coalizões urbanas pró-crescimento, tendo no segmento imobiliário o principal grupo de interesse.

A oportunidade criada pela Copa do Mundo 2014 age como um mecanismo de disjunção urbana e aceleração dos processos de mercantilização do solo urbano, agora relacionado aos interesses de exposição global. O sentido de coalizão urbana pró-crescimento aqui interpretado é devedor da proposição inicial feita por Harvey Molotch (1976), mas não se prende a este por compreender que a transposição automática do termo reduz a efetividade teórica do mesmo no caso brasileiro. Faz-se necessário, portanto, complementar o entendimento atual por meio de duas abordagens específicas, sendo elas o urbanismo neoliberal (SMITH, 2005; BRENNER; THEODORE, 2003; SWYNGEDOUW; MOULAERT; RODRIGUEZ, 2002) e os circuitos do capital atuantes no contexto urbano (HARVEY, 2004).

O mercado imobiliário – empresas de incorporação e intermediação – joga um papel fundamental na explicitação de tais conceitos no plano do cotidiano. Embora seu impacto nas cidades não seja novo, pelo contrário, a necessidade de criação de novas áreas de expansão faz com que inovações espaciais ocorram periodicamente, seja por meio de novas tipologias (p. ex. o condomínio fechado), seja pela dispersão territorial (metropolização ou periferização metropolitana) ou pela regeneração de antigas áreas centrais (zonas portuárias ou históricas), entre outras. Nesse sentido, a década de 1990 registrou farta bibliografia apontando as peripécias do mercado imobiliário na disjunção urbana e metropolitana no Brasil. E então, o que há de novo? Ocorre que, na última década, dois processos aparentemente contraditórios ganharam força; por um lado, o reforço da estrutura de planejamento e gestão urbana (novos planos diretores, o Ministério das Cidades mais atuante, etc.); por outro, uma financeirização do segmento imobiliário por meio da captação de investimentos na Bolsa de Valores (PAIVA, 2007).

Os dois primeiros itens deste trabalho objetivam compor um quadro teórico e conceitual que permitirá avançar na descrição e análise de uma cidade-sede, Natal-RN (Rio Grande do Norte). Os resultados obtidos fazem parte do projeto “Metropolização e Megaeventos: os impactos da Copa do Mundo 2014”, desenvolvido com apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ao Observatório das Metrópoles (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ).

COALIZÕES PRÓ-CRESCIMENTO E A DINÂMICA IMOBILIÁRIA CONTEMPORÂNEA

O modelo de governança urbana efetivado na preparação das cidades-sede para o megaevento Copa do Mundo pode ser identificado como uma estrutura composta de três núcleos principais que atrimam constantemente com a esfera local¹. Os três núcleos envolvidos na coalizão pró-crescimento são formadores de uma elite específica, aqueles que possuem capacidade de convergir consensos para a

¹ Local, nesse caso, responde pelos atores sociais diretamente localizados na cidade, alvo das intervenções dos Grandes Projetos Urbanos.

implementação dos projetos; são eles: a) governantes/políticos; b) empresários do segmento imobiliário; e c) empresários do segmento de serviços. Pode-se notar a ausência dos próprios detentores do megaevento (no caso, a FIFA) nos núcleos de governança; entretanto, compreendemos que os interesses corporativos desses promotores agem, em diferentes momentos, baseados em maior ou menor grau de relacionamento entre os núcleos, ora realizando pressão sobre o poder público, ora exigindo melhorias em infraestrutura urbana ou se aliando ao empresariado local para obter melhores oportunidades de negócios. Essa coalizão pró-crescimento lança mão de uma verdadeira campanha de *marketing* urbano (irrigando a mídia com novos recursos publicitários), objetivando construir uma base de sustentação que reduza o atrito com os grupos e movimentos sociais atuantes no cotidiano; não há um consenso propriamente dito, mas um campo de atuação desses atores que se amplia ou reduz, conforme a resistência local.

Como exemplo disso no primeiro núcleo (governos/políticos), a Copa do Mundo 2014 respondeu a uma necessária afirmação de força do governo federal ao empreender os primeiros acordos com a FIFA, levando um pacote de alterações legais ao Congresso Nacional, incluindo Medias Provisórias e projetos de Lei excepcionais (Medidas Provisórias nº. 489, 496, 497, 503, 521/2010), que alteraram as normas nacionais de licitação (Lei 12.462/11) e abriram possibilidades à FIFA e ao Comitê Olímpico (e seus parceiros) de interferência em assuntos locais, incluindo tributação e endividamento público (Lei 12.348/10). O discurso dos governos/políticos para a criação da excepcionalidade legal é baseado no compromisso internacional (embora não chancelado originalmente pelo Senado Federal) assumido perante a FIFA ao sermos indicados como sede. Como comentam Vainer, Oliveira e Lima Junior (2012, p. 15),

Assim como os grandes projetos tendem a promover rupturas na dinâmica imobiliária e na formação dos preços fundiários, as formas de envolvimento estatal na sua formulação, operação ou gestão também sofrem descontinuidade. A intervenção do Estado vai muito além de uma participação financeira e é decisiva ao produzir exceções ou renúncias fiscais ou urbanísticas que oferecem ao grande projeto um espaço legal formatado segundo suas necessidades.

Recuperando o pensamento de Logan e Molotch (2007, p. 66, tradução nossa),

Dado o seu poder legislativo, os políticos acabam fazendo qualquer dessas coisas. Mas a política subjacente que dá origem a tais oportunidades é a participação das pessoas no consenso pró-crescimento. É por isso que tantas vezes os políticos entram em ação para atrair novos capitais e para sustentar velhos investimentos.

Essas referências são aplicáveis ao caso brasileiro? Afinal, não é o governo federal o maior interessado no megaevento? No contexto político brasileiro, divergindo dos exemplos históricos dados por Logan e Molotch (2007) no caso estadunidense, a União possui forte poder de intervenção nas cidades, a começar pela capacidade ampliada de gestão orçamentária em projetos de desenvolvimento urbano; os principais programas, como moradia e saneamento básico, dependem das transferências governamentais entre o plano federal e o local. Por sua vez, a governabilidade presidencial necessita da ampla base partidária – negociando com

deputados e senadores eleitos localmente. Desse modo, estabelece-se uma linha discursiva comum, amparada pela coalizão política pragmática a favor de uma elite específica. Assim, a influência do plano nacional sobre o local dá-se de forma verticalizada, procurando não formar alianças colaborativas e sim adesões instantâneas.

O segundo núcleo atuante na coalizão é formado pelos proprietários fundiários, rentistas, incorporadores e intermediários no mercado imobiliário. Mas por que estes e não industriais ou financistas? A coalizão pró-crescimento não se dá apenas pela ênfase econômica – ela necessita ser uma *coalizão pró-crescimento dos negócios urbanos*, em especial envolvendo transformação no uso do solo, da infraestrutura da cidade, dos eixos de mobilidade, etc. É nesse ponto que a teoria da “máquina de crescimento” de Molotch (1976) necessita ser ampliada de modo crítico, dando conta da produção do espaço urbano como partícipe no processo de acumulação do capital, conforme propõe David Harvey.

Harvey (2004) estabelece uma interpretação dos circuitos de acumulação do capital em três níveis, primário, secundário e terciário, sendo o primeiro formado pelo universo da produção capitalista em si, o segundo pela produção do ambiente construído e o terceiro em ciência e tecnologia. No caso da produção de habitações, pontes, estádios de futebol e aeroportos, esta seria alimentada por um capital destinado à infraestrutura e ligado à produção e ao fundo de consumo que, em parte, fixar-se-ia na cidade. Ocorre que o mercado não é racional e a sobreacumulação do capital causa constantes crises gerais, exigindo reestruturações no próprio processo produtivo.

Assim, o capitalismo necessita destruir e construir o ambiente urbano no sentido de manter abertas as frentes de circulação do capital por meio da recomposição de valores – de uso para troca, buscando a valorização dos territórios e, ao mesmo tempo, ligando-os ao capital global circulante. Como o constante aumento em ativos financeiros fictícios traz consigo grandes riscos (como a crise de 2008 demonstrou), o investimento em equipamentos urbanos de grande porte torna-se uma forma mais segura de fixar o capital em investimentos de longo prazo; portos, aeroportos, estradas, centros residenciais, *shoppings*, estádios de futebol, museus, entre outros.

Assim, a cidade torna-se fundamental em um intrincado jogo entre corporações globais, nacionais e locais para acessar a valorização do ambiente construído. Mas há um problema estrutural: a terra urbana é plena de monopólios, sejam eles dominados por grupos locais ou por pequenos proprietários, atuando como resistência à plena circulação do capital sobre o urbano. Desse modo, a elite fundiária local reposiciona-se na “máquina do crescimento urbano”, objetivando ampliar a liquidez dos seus ativos, tão necessários à coalizão corporativa nos planos global e nacional. É claro que isso não ocorre de modo linear ou sem atritos, mas sim pelo choque entre diferentes temporalidades do capital fixado à terra, valores de uso culturalmente dados, segregação residencial, desigualdade social, meio ambiente protegido, patrimônio histórico consolidado, entre outros – é o plano do cotidiano que acirra ainda mais as contradições da sociedade capitalista.

Para tanto, o Estado – na figura dos governos nacionais e locais – atua compondo o núcleo de coalizão política indicado acima. A hipótese geral responde pela formação de um campo de atuação conjunta da elite política e dos proprietários fundiários, buscando garantir o máximo de intervenção na cidade como forma de criar e/ou ampliar a valorização imobiliária de determinados espaços (áreas, eixos ou

bairros), negando aos demais o acesso a essa valorização especial. Qualquer resistência interna ao campo será tratada de forma a recompor o investimento ou compensá-lo, seja por meio do discurso, seja por meio da repressão do aparelho estatal (vide as medidas contra manifestações sociais em 2013, no Brasil). Entretanto, esse campo não consegue manter a coesão interna e a defesa externa sem outro grupo – mais fluido e difuso – aqui representado pelo segmento comercial e de serviços.

Na obra de Logan e Molotch (2007), tal grupo é identificado como mídia local, prestadores de serviços urbanos, profissionais do esporte, agentes de cultura, entre outros que agem no campo cultural e simbólico, nas preferências e gostos; não são identificados no núcleo principal da “máquina de crescimento”, pois dependem dos negócios urbanos para empreenderem suas próprias estratégias de ampliação da renda. Como exemplo, os jornais (e jornalistas) passam a cobrir com atenção os assuntos do megaevento Copa do Mundo, trazendo ao público, na forma de *releases*, as informações repassadas por políticos, empresários e organizadores; são abertas páginas e *links* que acumulam tais informações como forma de acompanhar as obras e “cobrar” o cumprimento dos prazos, garantindo assim a formação de consenso entre os “formadores de opinião” – o desejado tornando-se inevitável.

As falas de resistência – movimentos sociais, moradores afetados, acadêmicos, etc. – são grafadas como excepcionalidades e, na maior parte das vezes, pouco analisadas do ponto de vista crítico. No segmento de prestadores de serviços, a realização do megaevento pode adicionar mais clientes, propiciar um ambiente de novos negócios e formação de parcerias, alimentando ainda mais a expectativa de criação por novos empregos. Entretanto, como Molotch já demonstrava em 1976, tais empregos são transitórios e não ampliam a base salarial pré-existente (LOGAN; MOLOTCH, 2007, p. 91-93). As cidades mais dinâmicas e diversificadas em sua economia possuem como tendência alargar um pouco mais o seu setor de serviços, enquanto as menos dinâmicas tendem a importar mão de obra qualificada; o setor da construção civil pode ampliar conjunturalmente os postos de trabalho, embora não internalize inovações tecnológicas.

Nesse sentido, reflete Otilia Arantes (2012, p. 19) que,

Na verdade, a máquina urbana de crescimento nada mais é do que uma máquina ideológica acionada pelos que administram tanto a construção física quando a ideacional dos recursos capazes de impulsionar o desenvolvimento dentro e através dos ‘lugares’ da cidade, apropriadamente chamados de *urban imagineers*.

URBANISMO NEOLIBERAL E MEGAEVENTOS

O avanço do neoliberalismo como doutrina econômica conservadora e posição política reacionária é uma marca dos anos de 1980 e 1990 (HARVEY, 2008; CRUZ, 2007). A sua entrada nos países latino-americanos veio acompanhada da implementação de um programa de desregulamentação das normas financeiras, maior controle inflacionário, privatização de ativos públicos e afirmação do mercado como mecanismo de coordenação econômica (CRUZ, 2007). No Planejamento Urbano, a recepção de tal modelo deu-se na forma de intervenção pontual e estratégica, baseada no desenvolvimento de projetos que difundissem a imagem das cidades no plano competitivo (SÁNCHEZ, 2010).

Entretanto, o neoliberalismo é mais do que um programa econômico; constitui-se também em uma tentativa de estabelecer novas práticas de sociabilidade e governança, modificando ideias e nivelando possíveis caminhos da reprodução social. É claro que não se trata de “Estado mínimo”, mas do Estado como articulador dos interesses do mercado, convergindo suas políticas sociais e territoriais para a criação de um ambiente de oportunidades ao capital.

Em termos de política urbana, isso representa uma convergência do modelo de gestão pública para um ambiente de negócios, isto é, atração de investidores interessados em abrir novas frentes de valorização de produtos e serviços pela cidade, tendo seu caminho facilitado pela desregulamentação das normas sobre o uso do solo, “desposseção” de propriedades, impacto em áreas ambientais protegidas, entre outros fatores. Nesse sentido,

Enquanto os processos econômicos foram cada vez mais globalizados e as cidades estavam tentando esculpir seu nicho dentro das novas divisões emergentes do trabalho, da produção e do consumo, as transformações políticas – perseguidas por governos locais, regionais e nacionais de todos os matizes e cores ideológicas – foram iniciadas em uma tentativa de alinhar a dinâmica local com as necessidades imaginadas ou reais de um sistema econômico internacional desregulamentado, cujas elites políticas perseguem vigorosamente um dogma neoliberal (SWYNGEDOUW; MOULAERT; RODRIGUEZ, 2002, p. 550, tradução nossa).

Para operar essa inserção global, os planos estratégicos não se mostraram suficientes. Foi necessário empreender transformações territoriais mais dramáticas e com forte apelo ao *marketing* urbano, no sentido de acionar a “máquina do crescimento” a partir dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs), entendidos por Erick Swyngedouw, Frank Moulaert e Arantxa Rodriguez (2002) como catalisadores da mudança na política urbana. Tal nova política urbana neoliberal possui como características a formação de novas coalizões urbanas, prevalência do econômico sobre o social, empreendedorismo urbano, uso do *marketing* e produção focada na obtenção de novas rendas; além disso, “Os planejadores e autoridades locais adotam uma abordagem mais proativa e empreendedora, com o objetivo de identificar oportunidades de mercado e auxiliar os investidores privados em tirar proveito destas.” (SWYNGEDOUW; MOULAERT; RODRIGUEZ, 2002, p. 550, tradução nossa). Neil Brenner (2004) expressa essa reestruturação urbana provocada pelo neoliberalismo como um *Glocalizing Competition State Regime* (GCSR) – em tradução nossa, um “Regime Estatal de Competição Glocalizada” –, isto é, um conjunto de estratégias nacionais que agem sobre as municipalidades, permitindo aos circuitos do capital ampliar sua capacidade de intervenção, reduzindo as barreiras e os entraves sociais. O GCSR atua fortalecendo as coalizões urbanas pró-crescimento, reduzindo os espaços de debate democrático e centralizando as decisões em alguns gestores públicos e empreendedores privados.

Megaeventos tornaram-se expressões nítidas do urbanismo neoliberal por permitir, em curto tempo, empreender transformações locais associadas a interesses nacionais e globais. Na maior parte das vezes, não se trata apenas de um evento em grandes proporções (como o Carnaval, por exemplo), mas de um conjunto de atividades esportivas ou culturais que exijam, para sua realização, a construção de

Grandes Projetos Urbanos e a formação de consensos públicos para realização de Jogos Olímpicos, Exposições Mundiais, Copa do Mundo, Feiras Internacionais, entre outros; as Olimpíadas de 1992 em Barcelona e a Expo-Lisboa em 1998 são paradigmáticos nesse sentido.

No caso brasileiro, as experiências desse tipo ainda estavam concentradas nas grandes metrópoles e, mesmo nesses casos, de modo muito pontual. As políticas urbanas propostas de corte neoliberal não se efetivaram em várias cidades, seja pela falta de recursos aos municípios, seja pela ausência de investidores interessados em alocar recursos em cidades médias. Ironicamente, entretanto, foi em um governo nacional de esquerda que o capital encontrou um caminho para empreender seu programa de ajustes intraurbanos. E isso foi possível pelo megaevento Copa do Mundo 2014. Abaixo, veremos a atuação da coalizão urbana formada para promoção do megaevento Copa do Mundo 2014 na cidade de Natal-RN.

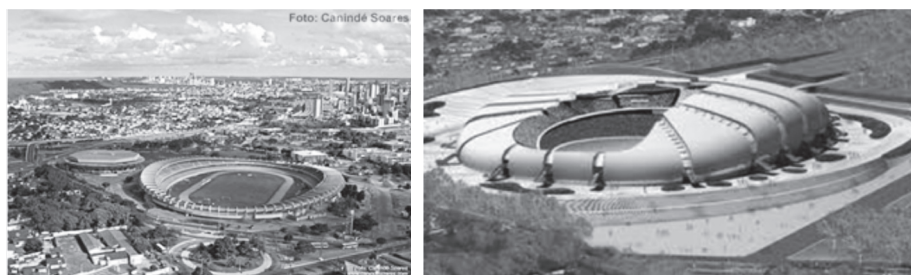
O CASO DE NATAL: ARENA DAS DUNAS E PROJETOS DE MOBILIDADE URBANA

A cidade de Natal, capital do Rio Grande do Norte, possui 803,7 mil habitantes e é o polo de uma Região Metropolitana com 1,35 milhão de habitantes². Sua economia urbana é pouco diversificada, apresentando na administração pública, no varejo moderno, turismo e construção civil seus setores mais dinâmicos (RIO GRANDE DO NORTE, 2008). Como muitas capitais brasileiras, submeteu pedido de recepção para quatro jogos da Copa do Mundo 2014, prometendo, entre outras coisas, a melhor oferta de hotéis (quase 27 mil leitos) e facilidade em realizar as alterações urbanas necessárias. Além disso, o documento de candidatura de Natal trazia fartos apoios governamentais (nos três níveis de governo) e empresariais, sendo que estes últimos se destacam por apresentar tanto agências de fomento quanto empresas de construção civil e intermediação imobiliária (PRICEWATERHOUSECOOPERS, 2009).

Foi contemplada e tornou-se subsede em 2009. A partir desse momento, o governo estadual assumiu o diálogo com a FIFA, com o compromisso de demolição do antigo estádio “Machadão” e de construção de uma nova Arena Multiuso, a “Arena das Dunas”, no mesmo local do anterior (Figuras 1 e 2). Mas não havia um projeto definido, pois poucos anos antes o próprio Machadão havia passado por uma reforma, ao custo de R\$17 milhões, arcada pela Prefeitura de Natal. Em 2008, o arquiteto Moacyr Gomes (autor do projeto original de 1972) propôs ao poder público outra reforma no estádio, por mais R\$ 86 milhões, conforme padrões FIFA (VELOSO; VIEIRA; PEREIRA, 2010). Mas, após o anúncio da escolha de Natal, tanto o governo do RN quanto a CBF passaram a defender a demolição do estádio ao custo total de R\$ 300 milhões, incluindo a demolição do Machadinho, ginásio poliesportivo.

² Conforme o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 out. 2014.

Figuras 1 e 2: Vista do já demolido Estádio Machadão e do Ginásio Poliesportivo Machadinho (à esquerda) e perspectiva da Arena das Dunas (à direita)



Fonte: Foto de Canindé Soares à direita (Disponível em: <<http://canindesoares.com>>. Acesso em: 31 out. 2014); e da Secretaria Extraordinária para Assuntos Relativos à Copa do Mundo 2014 à esquerda (Disponível em: <<http://secopa.rn.gov.br>>. Acesso em: 31 out. 2014).

O discurso para formação de consensos públicos operou em dois sentidos; em um primeiro, agremiando os setores econômicos com interesse direto no evento (turismo, construção civil e comércio local); em segundo, atendendo à população com a promessa de mais emprego e maior *status* de Natal perante as demais cidades brasileiras. Para o governo do RN, já estava clara a pouca utilidade do estádio pós-COPA 2014 quando passou a defender (de modo inédito até então) a Arena das Dunas como “espaço multiuso” a ser alugado não só para eventos de entretenimento (música, shows de grande porte, exposições, etc.) mas também com oferta de salas comerciais, para restaurantes, serviços, etc. Segundo Charles Maia, diretor-presidente da Arena das Dunas, esse conceito de multiuso proporcionará “rentabilidade constantemente”, ao contrário do Machadão, no qual a receita máxima dependia de eventos que ocorriam duas vezes por semana (UM ESTÁDIO, 2012), ou seja, a rentabilidade para eventos esportivos é inexistente pós-COPA 2014, pois os principais times de futebol do RN (que estão fora da Série A do Campeonato Brasileiro) ou já possuem seus próprios estádios ou estão em processo de construção independente.

Para tanto, foi necessário agir na formação de consensos públicos sobre a necessidade de demolição do Machadão, dissuadindo a resistência local que entendia ser o estádio, construído em 1972, parte do Patrimônio Histórico de Natal (VELOSO; VIEIRA; PEREIRA, 2010). Nessa direção, o governo estadual fez um chamamento às classes empresariais e à mídia para apoiar a demolição, justificando os grandes ganhos econômicos que a nova Arena das Dunas traria aos setores de turismo e construção civil – formando milhares de empregos; em outro sentido, apelou à população com a promessa de desenvolvimento econômico e orgulho cívico – pela exposição internacional de Natal durante a realização do megaevento. Em 2010, a Prefeitura do Natal contava com aparato institucional (Secretaria para assuntos relativos à Copa do Mundo), mas pouco poder de negociação, pois estava com graves problemas financeiros e não podia firmar acordos de empréstimos restando a doação, ao governo estadual, de terreno com 143 mil m² para a construção da Arena das Dunas – doação a fundo perdido, sem recomposição de ganhos futuros.

A primeira versão do Arena das Dunas foi projetada nos moldes de uma Operação Urbana sem, contudo, seguir as normas do Plano Diretor municipal e do Estatuto da Cidade. O modelo proposto em 2010 era baseado na transformação do solo contíguo à Arena das Dunas, por meio da demolição do Centro Administrativo

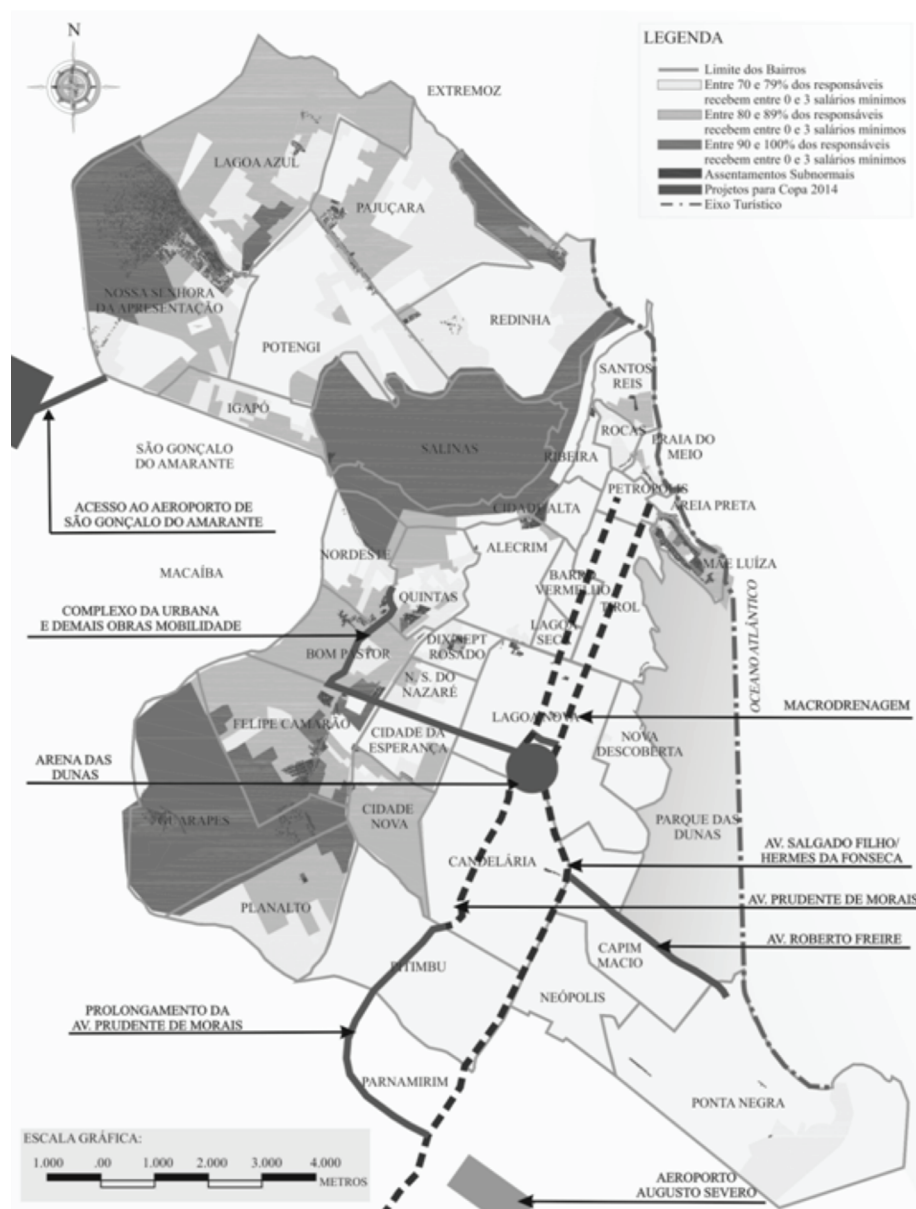
(blocos de prédios públicos com secretarias estaduais de atendimento ao cidadão) e da construção de torres de apartamentos, hotéis e centros de negócios. Assim, com a cessão do solo público para os empreendimentos privados, o governo estadual esperava conseguir os R\$ 300 milhões necessários. Os projetos foram desenhados por escritórios de consultoria internacionais (*PricewaterhouseCoopers* e HOK SVE), a um custo de R\$ 27 milhões revistos posteriormente (GOVERNO, 2010). Entretanto, o governo do estado desiste, em 2010, da concepção de operação imobiliária por alegar ser complexa demais em um prazo tão curto.

O modelo escolhido passa a ser uma Parceria Público-Privada (PPP), com a criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) em que o Governo do Estado e o Consórcio OAS/ Coesa – vencedor da licitação para edificar o estádio – são os protagonistas. O Edital da PPP Arena das Dunas garante ao parceiro privado (OAS Construtora) o pagamento de, aproximadamente, R\$ 100 milhões por ano, durante 20 anos, a começar em 2014. O acordo prévio garantiu à Construtora OAS um empréstimo especial junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – com juros abaixo dos praticados no mercado –, com o qual a mesma captou R\$ 300 milhões; para tanto, como garantia para a transação financeira, o governo estadual ofertou terrenos públicos em áreas valorizadas na cidade, assim como parte dos recursos dos *royalties* do Petróleo extraído no RN (LUCENA, 2014); ao final, o governo estadual se compromete a pagar quase R\$ 1,3 bilhão por um estádio cujo custo final de construção foi de R\$ 423 milhões (PARCERIA, 2012).

E então, qual “legado” é prometido pelos gestores à cidade de Natal? Em termos de mobilidade urbana, as ações e os investimentos previstos e/ou em execução até junho de 2014 compreendem, basicamente, a ampliação do sistema de transporte para integrar a futura Arena das Dunas ao setor de hotelaria – predominante na orla marítima – e aos Aeroportos de São Gonçalo do Amarante e Augusto Severo.

Vale mencionar que o quadro geral de despesas para preparar a cidade, por parte das três instâncias de governo, está em torno de R\$ 1,5 bilhão, sendo R\$ 440 milhões destinados às obras de mobilidade, grande parte assumida na forma de empréstimos onerosos ao governo federal. Existem 16 projetos de mobilidade urbana (11 sob a responsabilidade do município e os demais pelo estado) que irão interferir, principalmente, no cenário urbano da capital e dos municípios contíguos – em especial nos eixos de maior valorização imobiliária (centro-sul) e de impactos no solo metropolitano (centro-norte). Todavia, as propostas de intervenções em infraestrutura ocorrerão de maneira pontual, como no entorno da Arena das Dunas (Figura 3).

Figura 3: Mapa social da população de Natal/ RN com renda de até três salários mínimos e identificação das principais obras direcionadas a Copa 2014



Fonte: Base Cartográfica da Prefeitura Municipal de Natal (2004), reelaborado por Huda Andrade (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2013).

Sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Natal, a obra de melhoria viária da Av. Capitão-Mor Gouveia (acesso ao novo Aeroporto de São Gonçalo do Amarante) está orçada em aproximadamente R\$ 340 milhões e visava à desapropriação de aproximadamente 435 edificações. A partir de audiências públicas e diálogos entre os atingidos pelas obras e os agentes da Prefeitura, ocorreu o embargo da obra, tendo como consequência a elaboração de uma nova proposta que visa à redução do número de desapropriados. Em decorrência das ações públicas, os agentes atingidos pelos projetos organizaram movimentos expressivos de resistência por parte de lideranças comunitárias, como a Associação Potiguar dos Atingidos pela Copa (APAC) e o Comitê Popular da Copa.

DINÂMICA IMOBILIÁRIA E IMPACTOS URBANOS

A Parceria Público-Privada para construção do Arena das Dunas concentrou-se, exclusivamente, na construção do estádio no mesmo local que o anterior – bairro de Lagoa Nova. Mas o que atraiu os investidores àquela área? A escolha locacional da nova Arena estava condicionada a servir de âncora de valorização do solo para proprietários locais?

Com o objetivo de identificar os impactos da intervenção dos projetos da Copa 2014, o *Projeto Metropolização e Megaeventos* (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2013) investigou a dinâmica no preço dos imóveis, localizados no bairro de Lagoa Nova, nas imediações do novo estádio. Para tanto, privilegiou como recorte metodológico a oferta de imóveis realizada nos jornais locais, divulgados aos domingos de cada mês; foram analisados dados de 4.445 ofertas publicadas nos classificados durante três meses em cada ano, entre 2007 e 2012. Questiona-se como o mercado imobiliário incorporou o megaevento em suas estratégias de expansão do setor; e quais áreas sofreram/sofrem pressão nos preços e como se dá a dinâmica de valorização na área de projetos. Os dados permitem avaliar a oferta do mercado, não a velocidade da comercialização.

Os dados de comercialização indicam uma redução no número de imóveis ofertados até a faixa de R\$ 150 mil, segunda faixa mais ofertada em 2007, mas que cai para última em 2012. Essa redução vem acompanhada de uma crescente das faixas de preço a partir de R\$ 300 mil e acima de R\$ 600 mil, isto é, o preço médio dos imóveis em Lagoa Nova passou, nos últimos quatro anos, por um impacto relativo e uma substancial diminuição na oferta de imóveis em faixas mais acessíveis. Esse fator não está relacionado com a criação de novos produtos ou tipos – mais sofisticados –, pois 90% da oferta em classificados de jornal referem-se a imóveis usados e apenas 2% a imóveis novos – o que também indica a entrada de imóveis residenciais no mercado imobiliário, ampliando o estoque disponível sem redução de preço, pelo contrário.

Com o mapeamento dessas ofertas, a pesquisa identificou algumas subzonas de maior interesse ao mercado, especialmente nas proximidades da Av. Capitão-Mor Gouveia e no entorno da Arena das Dunas, isto é, há uma correspondência entre as obras de mobilidade urbana e a construção do estádio e as quadras com maior preço e oferta de imóveis. Inclusive, o *marketing* específico utiliza a Arena das Dunas como símbolo de *status* e significado para o bairro como um todo. O tamanho dos imóveis novos acompanha o processo, de toda a cidade, de produção de unidades entre 70 a 140 m²; importante destacar que a oferta de terrenos vazios é presente em todo o período de análise, demonstrando estoques de terra ainda existentes e que acabam por influenciar também a oferta de novas unidades no bairro – alcançando até R\$ 2,5 mil/m², em média. Mas, se compararmos com outros dados sobre Natal, vê-se que, no último ano, ocorreu uma subida nos preços nos bairros mais valorizados, seguindo uma tendência das metrópoles brasileiras de aquecimento do setor como um todo.

Nossos resultados indicam que a insistência na demolição e construção do estádio no mesmo lugar pode ser um efeito do próprio processo de valorização imobiliária dessa região da cidade, isto é, a Arena das Dunas já iniciou sua atratividade locacional em um bairro de alta valorização, diminuindo os riscos do

negócio pelo viés imobiliário. Nesse sentido, os dados indicam que há, sim, um processo de valorização imobiliária no entorno da Arena das Dunas, embora ocorra no sentido de consolidar uma tendência de elitização constante presente desde o início dos anos 2000.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Slavoj Žižek (2012, p.18), o capitalismo atual apresenta uma “tendência duradoura de retorno do lucro à renda”, envolvendo desde a apropriação da terra até a da cultura, tendo como argumento de constante pressão social o “medo” do desemprego. A coalizão urbana formada para a realização do megaevento Copa do Mundo 2014 está baseada em uma luta por diferentes rendas e lucratividades, tendo como discurso principal a construção de “legados” e geração de emprego e renda.

No caso de Natal-RN, uma cidade média, a associação entre governo/políticos e segmentos do mercado imobiliário (local e de atuação global) esteve desde o início como principal motivação para realização do megaevento, seja na preparação da documentação inicial, no primeiro desenho de operação urbana e imobiliária ou na formulação final da Parceria Público-Privada; as garantias do governo estadual ao capital privado estão recheadas de terrenos em bairros de alta valorização imobiliária em áreas centrais. Natal se obriga a estabelecer novas formas de retorno sobre os investimentos feitos, que passam ao largo dos projetos sociais necessários para o pleno desenvolvimento urbano e ambiental da cidade. Os Grandes Projetos Urbanos apostam, pelo contrário, em áreas francamente vitais ao mercado imobiliário, na transformação do solo urbano público em solo urbano privado e na sujeição do orçamento anual dos governos estadual e municipal aos rigores do pagamento de juros pelos empréstimos obtidos. Obrigam-se agora a estabelecer um regime urbano não apenas pressionado pelas forças internas (os rentistas urbanos, donos de construtoras médias, etc.) mas também ligado a um circuito de consumo de produtos imateriais de interesse global – era isso que o Planejamento Estratégico sozinho não conseguia operar; é por esse motivo que as Arenas – no caso de Natal, inexpressiva ao esporte local – devem ser adaptadas para espetáculos internacionais, para que não se tornem “elefantes brancos”.

O megaevento Copa do Mundo 2014 e os impactos urbanos gerados criam um universo de negócios – um “capitalismo de laços” – que excede o interesse esportivo e conecta o espaço local ao internacional de modo inédito. Com os GPUs, está-se elevando o nível de equivalência da acumulação urbana, seja em metrópoles como São Paulo, seja em cidades médias como Natal. Em tais coalizões, os grupos formadores dos campos de disputa conseguem, de modo associado, empreender transformações estratégicas sobre o tecido urbano, reduzindo os espaços de diálogo e contestação. Nesse sentido, não é coincidência que os recentes movimentos e protestos sociais tenham trazido reclames justamente sobre o investimento público em equipamentos coletivos, públicos, que sirvam a todos. Esse reclame não faz parte da coalizão estruturada pelo governo e pelos empreendedores capitalistas para a realização da Copa no Brasil e em Natal.

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva é arquiteto e urbanista, mestre e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); professor do Departamento de Políticas Públicas da UFRN, Brasil. E-mail: alexsandroferreira@hotmail.com.

Artigo recebido em abril de 2014 e aprovado para publicação em julho de 2014.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, O. B. F. *Berlim e Barcelona: duas imagens estratégicas*. São Paulo: Annablume, 2012.
- BRENNER, N. Urban governance and the production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, v. 11, n. 3, p. 447-488, aug. 2004. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4177507>>. Acesso em: 30 out. 2014.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (Ed.). *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2003.
- CRUZ, S. C. V. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: UNESP; UNICAMP; PUC-SP, 2007.
- GOVERNO cancela os dois contratos. *Tribuna do Norte*, Natal, 21 jul. 2010. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/governo-cancela-os-dois-contratos/154733>>. Acesso em: 30 out. 2014.
- HARVEY, D. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
- _____. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.
- LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. *Urban Fortunes: the political economy of place*. Berkeley: University of California Press, 2007.
- LUCENA, R. Governo inicia pagamento da Arena. *Tribuna do Norte*, Natal, 29 mar. 2014. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/governo-inicia-pagamento-da-arena/277896>>. Acesso em: 30 out. 2014.
- MOLOTCH, H. The city as a growth machine: toward a political economy of place. *The American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, p. 309-332, sep.1976. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=00029602%28197609%2982%3A2%3C309%3ATCAAG-M%3E2.0.CO%3B2-E>>. Acesso em: 30 out. 2014.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Metropolização e Megaeventos: impactos da Copa do Mundo 2014 em Natal-RN*. Relatório Final de Projeto de Pesquisa, dezembro de 2013. Mimeo.
- PAIVA, C. C. *A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo*. 2007. 206 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- PARCERIA viabiliza construção da Arena. *Tribuna do Norte*, Natal, 22 abr. 2012. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticias/parceria-viabiliza-construcao-da-arena/218324>>. Acesso em: 30 out. 2014.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL. *Política de Habitação de Interesse Social do Município do Natal*. Natal: Prefeitura Municipal do Natal: FUNPEC/UFRN, 2004.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS. *Projeto Natal 2014: plano executivo*. [S.l.: s.n.], 2009. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-776.html>>. Acesso em: 31 out. 2014.
- RIO GRANDE DO NORTE. *Plano de Desenvolvimento Estratégico da Região Metropolitana de Natal*. Natal: CEPLAN; Observatório das Metrópoles; UFRN, 2008. Mimeo.
- SÁNCHEZ, F. *A reinvenção das cidades para um Mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2010.
- SMITH, N. El redimensionamiento de las ciudades: La globalización y el urbanismo neoliberal. In. HARVEY, D.; SMITH, N. *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona: Macba, 2005. p. 59-79.
- SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, v. 34, n. 3, p. 542-577, jul. 2002.

- UM ESTÁDIO de futebol para muitos usos. *Tribuna do Norte*, Natal, 22 abr. 2012. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticias/um-estadio-de-futebol-para-muitos-usos/218325>>. Acesso em: 30 out. 2014.
- VAINER, C.; OLIVEIRA, F. L.; LIMA JUNIOR, P. N. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA, F. L. et al. (Org.). *Grandes Projetos metropolitanos*: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 11-23.
- VELOSO, M.; VIEIRA, N. M.; PEREIRA, M. V. Crônica de uma morte anunciada: arquitetura moderna em Natal x Copa 2014. In: DOCOMOMO NORTE/NORDESTE, 3., 2010, João Pessoa. *Anais do 3º DOCOMOMO Norte/Nordeste*. João Pessoa: DOCOMOMO, 2010. Disponível em: <http://projedata.grupoprojetar.ufrn.br/dspace/bitstream/123456789/887/1/Artigo%20Docomomo%20Norte%20Nordeste%202010_VELOSO_Maisa_VIEIRA_Natalia_PEREIRA_Marizo.pdf>. Acesso em: 30 out. 2014.
- ŽIZEK, S. *O ano em que sonhamos perigosamente*. São Paulo: Boitempo, 2012.

ABSTRACT: *This article is an analysis of the mega event FIFA World Cup 2014 and their impact on the city of Natal, RN, reflecting on the formation of urban coalitions. The strategic planning model of the mega – event FIFA World Cup 2014 is not based on an integrated view of the city, but in the future prospect of forming legacies from the stimulation of specific urban sectors. Such sectors are articulated in urban coalitions, having control over urban land, dispossessing areas, relocation of houses and the emphasis on individual transport their most important brands. As background to this physical intervention, international business and service economy – notably by tourism – show the little social relevance to major existing urban problems. In this article we highlight the possible effects of the scale of the mega event planning and matters involving the Legacy, as is technical justification of the projects is as ideological formulation of consensus, using the case of Natal as an object of analysis.*

KEY WORDS: *mega-event; World Cup FIFA; Natal-RN; urban coalitions.*