

## **Salvador e a Copa do Mundo de 2014: perspectivas no âmbito das políticas públicas e da participação cidadã.**

**Autor:** Sean Oliveira Rosas de Santana/Universidad Torcuatto Di Tella/ Buenos Aires/Argentina [seansantana@hotmail.com](mailto:seansantana@hotmail.com)

**Resumo Expandido:** As cidades globais foram criadas através da dinâmica da globalização, dos fluxos de capitais e do avanço tecnológico. Neste sentido, a realização de eventos esportivos em seus espaços tornou-se uma ferramenta de consolidação das mesmas como atores internacionais relevantes. Sua lógica gera impactos que condicionam a elaboração e a implementação de políticas públicas e reafirmam a cultura dominante vigente. Para a Copa do Mundo de 2014, em especial no caso de Salvador, os projetos elaborados estão submetidos a essa tendência. Portanto, propõem-se uma “gestão associada” que fortaleça a cidadania e gere um legado positivo para a cidade. *Justificativa:* Este trabalho tem como objetivo analisar o impacto gerado pela realização de eventos esportivos nas cidades, especialmente no caso de Salvador, capital do estado da Bahia, e da Copa do Mundo de 2014. O fato de que o evento seja sediado pelo Brasil deve ser visto como uma grande oportunidade para atrair investimentos e consolidar a imagem do país no cenário internacional. Entretanto, é essencial que os processos de elaboração e implementação dos projetos que serão realizados levem em consideração a necessidade de propiciar um legado positivo para os soteropolitanos. *Estado da arte:* A discussão sobre a realização de eventos esportivos insere-se no contexto das cidades globais, resultado da dinâmica da globalização, dos fluxos de capitais e do avanço tecnológico. Este fenômeno criou uma hierarquia urbana ao nível mundial, estabelecendo uma dicotomia entre centro e periferia que já não corresponde às fronteiras nacionais. Sua dinâmica gera fortes impactos na geografia urbana e cria um espaço simbólico que reafirma a cultura dominante, bem como a elaboração e a implementação de políticas públicas. *Objeto de Estudo:* A análise do tema proposto é realizada levando-se em consideração o caso da cidade de Salvador. A combinação das funções que desempenhou desde os tempos de colonização e dos fatores econômicos característicos de cada etapa é relevante para entender sua urbanização. Com o fim do ciclo do açúcar e a transferência da capital ao Rio de Janeiro, a cidade entra em um período de decadência e estancamento até 1940. Desde então, a reestruturação do município impulsionada pelo Estado determinou a reprodução de um modelo de cidade corporativa, piorando as desigualdades sociais existentes. Nas últimas décadas, com o objetivo de aumentar a arrecadação fiscal, a cidade tem passado por um processo de valorização do solo urbano, de maneira que as ações da prefeitura respondem à lógica da atração de investimentos, favorecendo uma pequena parcela da população. *Objetivos da pesquisa e metodologia:* Mediante a recapitulação dos processos históricos aos quais Salvador esteve submetida e da exposição de argumentos teóricos sobre as cidades globais, bem como das metodologias de Planificação Participativa e Gestão Associada (PPGA), propõem-se uma adaptação do modelo vigente, de maneira que seja possível uma parceria entre o Estado e sociedade civil, assegurando a implementação de políticas urbanas que priorizem o desenvolvimento e fortaleçam a cidadania.

# SALVADOR E A COPA DO MUNDO DE 2014: PERSPECTIVAS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Sean Santana<sup>1</sup>

## RESUMO

As cidades globais foram criadas através da dinâmica da globalização, dos fluxos de capitais e do avanço tecnológico. Neste sentido, a realização de eventos esportivos em seus espaços tornou-se uma ferramenta de consolidação das mesmas como atores internacionais relevantes. Sua lógica gera impactos que condicionam a elaboração e a implementação de políticas públicas e reafirmam a cultura dominante vigente. Para a Copa do Mundo de 2014, em especial no caso de Salvador, os projetos elaborados estão submetidos a essa tendência. Portanto, propõem-se uma “gestão associada” que fortaleça a cidadania e gere um legado positivo para a cidade.

**Palavras-chave:** cidades globais, cidadania, gestão associada, participação.

### I. Marco teórico conceitual

#### a) As cidades globais

A globalização gerou, como uma de suas principais conseqüências, a dispersão geográfica das atividades econômicas ao nível mundial. Juntamente com o avanço tecnológico que é responsável pela interação de complexos sistemas que sustentam a economia global, foi possível observar o papel protagonista que as cidades assumiram neste novo contexto, reunindo funções de coordenação e controle. Ou seja,

[...] en vez de volverse obsoletas debido a la dispersión posibilitada por la tecnología de la información, muchas ciudades son el lugar donde se concentran las funciones de mando, son sitios de producción postindustrial para las principales industrias de nuestro período (las finanzas y los servicios especializados) y son mercados nacionales o transnacionales donde tanto firmas como gobiernos pueden adquirir instrumentos financieros y servicios especializados (SASSEN, 1997, p.2).

---

<sup>1</sup> Sean Santana é mestrando em Estudos Internacionais pela Universidad Torcuato Di Tella. E-mail: [seansantana@hotmail.com](mailto:seansantana@hotmail.com)

A concentração destas funções nas cidades globais permite decompor o Estado em distintos componentes subnacionais, cada um com um determinado grau de vinculação com a dinâmica internacional, analisando-os como atores cada vez mais relevantes para as relações internacionais, principalmente pelo fato de que muitas das decisões que geram fortes impactos tanto ao nível nacional como internacional originam-se no âmbito local, passando, portanto, pelas cidades.

Além disso, tal fenômeno também é o responsável por uma reconfiguração geográfica, formada por centros e periferias, que resulta de uma concentração desigual de atributos estratégicos, de maneira que esta nova geografia foge à dicotomia Norte-Sul e não respeita as fronteiras nacionais. Essa realidade é o resultado de uma concentração de recursos estratégicos e atividades econômicas e financeiras em algumas cidades, o que implica uma nova hierarquia urbana global, um novo tipo de polarização, pois até mesmo as cidades de um mesmo país passam a competir para atrair investimentos, oferecendo inúmeras vantagens para a instalação de empresas, dadas as crenças de que criarão empregos e dinamizarão a economia.

Outro efeito importante da globalização é a imposição, por parte do capital e das finanças, de um Estado com funções cada vez mais limitadas e com um poder de intervenção e regulamentação da atividade econômica muito restrito. Assim, se antes a economia de uma cidade estava diretamente conectada à economia do seu país, atualmente observa-se a desvinculação da dinâmica das cidades globais com relação às economias nacionais. Conseqüentemente, um desempenho satisfatório ao nível local nem sempre indica melhoras na atuação do país como um todo.

Entretanto, é necessário ter uma visão crítica da globalização e entender que este fenômeno, ainda que seja o responsável pelo dinamismo de muitas cidades no mundo, também possui um lado perverso, dados seus efeitos perturbadores tanto do ponto de vista social como em uma perspectiva espacial, porque amplia as brechas sociais existentes entre ricos e pobres e provoca um processo de diferenciação inclusive entre regiões de uma mesma cidade, principalmente em termos de infra-estrutura. Em outras palavras,

[el fenómeno] a) aumenta la diferenciación entre los niveles de ingreso y por lo tanto el hiato entre ricos y pobres, b) aumenta la diferenciación espacial y por eso mismo la de la infraestructura física y social entre áreas y microrregiones en el territorio de las ciudades y c) aumenta la disociación entre el territorio de la ciudad global y el territorio nacional donde se asienta (POGGIESE, 2000, p.4).

Assim, é possível afirmar que a globalização e a reurbanização que ela promove nas cidades globais geram uma verdadeira e impactante transformação na reapropriação do espaço urbano e na seleção das áreas que serão o destino dos investimentos atraídos. Tudo isso, aliado aos processos de privatização e desregulamentação, agrava os conflitos sociais existentes e aumenta os problemas relativos à má distribuição de renda entre ricos e pobres, contribuindo para a deterioração da qualidade de vida da maioria pobre da população e convertendo a gestão da cidade na de uma empresa. É como se o lócus dos processos de decisão passasse a ser o mercado e como se os interesses do capital ganhassem algum status de prioridade em relação aos da sociedade como um todo. Em suma,

a política agora é feita no mercado. Todavia, mediante o discurso oficial, tais empresas são apresentadas como salvadoras dos lugares e são apontadas como credoras de reconhecimento pelos seus aportes de emprego e modernidade. Daí a crença de sua indispensabilidade, fator da presente guerra entre lugares e, em muitos casos, de sua atitude de chantagem frente ao poder público, ameaçando ir embora quando não atendidas em seus reclamos. Assim, o poder público passa a ser subordinado, compelido, arrastado (SANTOS, 2006, p. 67-68).

Neste sentido, a gestão empresarial da cidade, levada a cabo principalmente por atores tais como empresas, bancos, consultorias e políticos, possui como foco principal projetos imobiliários, pois representam uma ferramenta crucial para a reurbanização e a reestruturação dos espaços públicos, de modo a atender à lógica do capital.

Mais especificamente, esses projetos conferem às cidades novas funções e requalificam áreas antes desvalorizadas, gerando uma melhora na taxa de rentabilidade urbana e permitindo que as administrações locais arrecadem um montante maior em relação aos impostos cobrados pelo uso do solo. Por sua vez, os atores envolvidos se esforçam

veementemente na viabilização de tais projetos e aproveitam-se da expectativa instalada na esfera pública com relação aos benefícios que poderão ter, já que os Estados encontram-se cada vez mais enfraquecidos e, desta forma, ávidos por investimentos privados.

Na verdade, uma das características mais relevantes desse fenômeno é a transferência do poder de decisão em relação à cidade que passa do Estado para o mercado. Trata-se, portanto, de uma modalidade de processo decisório definida por POGGIESE (2004) como *palaciana-corporativa*<sup>2</sup> dado que as decisões tomadas não respondem a nenhum plano específico, mas a uma palavra de ordem conjuntural, de modo que o governo atue em função dos interesses do mercado e não visando o bem da comunidade.

Além disso, essa modalidade utilizada implica na instauração tanto de um *modus operandi* que prioriza o crescimento econômico e coloca em segundo plano o desenvolvimento social, como de uma dinâmica que prefere a acumulação incessante de capital e que entende que para manter suas bases de sustento é melhor a democracia representativa do que a participação da população no processo decisório. Isso porque, segundo esta visão, para o desenvolvimento urbano, entre participar e ter acesso a bens de consumo, o melhor é “[...] la ciudad deshumanizada y no participativa pero productiva, que la ciudad humanizada, democrática pero menos moderna, desurbanizada” (POGGIESE, 2004, p.18).

Entretanto, é um erro associar a participação à desurbanização e ao anti-moderno. Do que foi mencionado anteriormente, o mais importante é perceber como determinados arranjos de poder funcionam a favor dos interesses de uma minoria, permitindo a concretização dos objetivos que almejam e assegurando-lhes a manutenção das estruturas de poder que necessitam para atingir suas metas.

Além disso, é também relevante entender como o fenômeno da globalização e o surgimento das cidades globais, apesar de trazerem oportunidades em termos de crescimento

---

<sup>2</sup> POGGIESE (2004) elabora três modalidades de processo decisório: a) *modalidade palaciana-corporativa*; b) *modalidade tecno-partidocrática* (papel central do governo na gestão do Estado, bem como de uma delegação representativa que o orienta); e finalmente, c) *modalidade participativo-democratizadora* (gestão através de uma conexão mútua entre o Estado e o terceiro setor).

econômico e desenvolvimento social, também podem ser destrutivos com relação à cidadania, distorcendo valores e corrompendo o governo. E, por isso, torna-se crucial repensar o papel do Estado, de modo que seja possível sua reconstrução, a ampliação e consolidação dos espaços de participação cidadã, de modo que o aparato estatal funcione como uma ferramenta tanto conciliadora dos interesses distintos da sociedade, como compensatória para os menos favorecidos.

A participação ativa e direta dos cidadãos na gestão das cidades significa um comprometimento efetivo por parte dos indivíduos em relação aos problemas e desafios locais que irá complementar o exercício indireto da democracia realizado nos períodos de eleições. Além disso, permite que essas pessoas contribuam com suas experiências e conhecimentos para a construção de um Estado mais eficiente, capaz de obter respostas para demandas das comunidades, para questões como a pobreza e a desigualdade, bem como referentes às diferenças em termos de infra-estrutura e oportunidades entre zonas de uma mesma cidade, assegurando o respeito à cidadania e consolidando os espaços de participação.

#### **b) Os eventos esportivos e a nova geografia urbana**

A celebração de eventos esportivos é parte da temática das cidades globais e de sua modalidade de gestão *palaciana-corporativa*, ou seja, similar à de uma empresa. A possibilidade de ser sede de um evento de tal magnitude tem sido uma das principais estratégias de muitas cidades para atrair investimentos, de modo a gerar benefícios urbanos a uma parcela limitada e privilegiada da população, já que por mais que uma parte dos recursos financeiros seja utilizada para a realização desses eventos, outra parte é destinada à construção de estruturas que alteram e modelam o tecido urbano.

Em muitas cidades do mundo, a possibilidade de realizar megaeventos representa a convicção de que será gerado *ipso facto* um processo de multiplicação dos benefícios iniciais, gerando empregos, atraindo um volume crescente de investimentos, facilitando a obtenção de financiamentos e criando atividades de diversas naturezas, o que se traduziria

na ativação da economia local, revertendo o estancamento prevalecente em períodos anteriores.

Aqueles que defendem os esforços empreendidos para adquirir o direito de sediar a Copa do Mundo ou os Jogos Olímpicos, por exemplo, alegam a existência de muitas vantagens, tais como a promoção de uma imagem mais qualificada da cidade no âmbito internacional; a atração de turistas com elevado poder aquisitivo; bem como a possibilidade de que seja iniciado um processo de profundas reestruturações urbanas que deixe para a cidade um legado positivo, capaz de legitimar os esforços destinados à realização do evento. Por sua vez, o conceito de legado pode ser entendido, conforme segue,

como o conjunto de bens materiais e imateriais, que se conformam como permanências sócio-espaciais no tecido urbano decorrentes das ações empreendidas por conta da implementação de um megaevento. [...]. Isso significa que é preciso tanto quantificar como qualificar o legado, utilizando-o como referência para a avaliação dos custos de oportunidades em se realizar o megaevento (RAEDER, 2008, p.206).

Entretanto, é necessário levar em consideração que tal estratégia está baseada em uma produção simbólica, na qual o espaço urbano passa a ser uma ferramenta para a produção de um espaço de distinção, de um espaço para os privilegiados, agravando a segregação e as diferenças sociais existentes, ademais de ser, infelizmente, um processo legitimado pelo Estado a través de suas políticas que privilegiam o capital e o crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento social. Também relevante é o fato da estratégia em xequer servir como um modo de dominação, contribuindo para a manutenção de mecanismos de subordinação, já que todas as ações empreendidas pelas elites se encontram asseguradas pelo Estado. Inicia-se, assim, um novo ordenamento urbano, focado nas exigências das grandes corporações, na indústria de alta tecnologia e no setor de serviços. Em outras palavras,

no contexto da globalização, as políticas urbanas produzem um espaço simbólico que reafirma a cultura dominante, o que significa reafirmar os interesses das corporações globais e das elites que participam do processo, na medida em que esse espaço assegura a

comunicação entre os membros que participam do processo de globalização, distingue-os de outros grupos e legitima distinções. Isso faz com que prevaleça a cultura dominante em relação às demais culturas, definindo o poder acumulado dos agentes de fazer prevalecer uma forma de ser, de sentir e de agir, assegure o uso distintivo do espaço e a dominação de um grupo sobre o outro grupo social; e perpetue sistemas de dominação e subordinação (EGLER, 2008, p.13).

As intervenções urbanísticas que são geradas como consequência da realização de eventos esportivos reconfiguram o território da urbe, o que implica transformações significativas em sua forma e em sua dinâmica. A construção de ginásios, estádios e vilas olímpicas constituem alterações que promovem uma centralidade física e simbólica do espaço urbano, determinando a direção e a finalidade dos investimentos.

O objetivo dessas intervenções é reproduzir um sistema de vida cotidiana, através do desenvolvimento e da implementação de projetos arquitetônicos, que seja valorizado por aqueles que visitem a cidade por causa do evento esportivo. Portanto, leva-se a cabo um processo de importação de características espaciais que representa simbolicamente tudo aquilo que é valorizado e apreciado pelas elites globais, aquilo que gera lucros para as grandes corporações, enfim, que está de acordo com as exigências do capital.

Dessa maneira, o projeto de reurbanização, que tem como sustento os espaços simbólicos, dá-se através do exercício da violência, pois transforma o espaço existente, destruindo as condições de vida vigentes na cidade, substituindo-as por uma estrutura que responde às exigências do contexto capitalista do qual fazem parte os eventos esportivos, impondo às localidades dinâmicas que lhe são alheias, de maneira que o espaço simbólico se sobreponha ao espaço real. Trata-se, indubitavelmente, de um conjunto de ações perversas implementadas, infelizmente, com o aval do Estado e de poderosos atores do cenário mundial. Em suma,

é uma forma de produção do espaço que representa os símbolos de distinção úteis aos interesses dominantes e do seu poder de definir o mundo social e colocar sua posição no topo dos valores hierárquicos do mundo global, para perpetuar os processos de

dominação, agora transfigurados em processos globais (EGLER, 2008, p.14).

Como exemplos do exercício da violência que resulta da realização de eventos esportivos podem ser mencionados os despejos e os deslocamentos de comunidades pobres em prol do processo de reestruturação do espaço urbano. Neste contexto, os cidadãos pobres, suas moradias, os indigentes e os demais elementos que representam as contradições existentes na dinâmica da cidade são percebidos como um estorvo, sendo necessário, portanto, que sejam escondidos e dissimulados. Segundo um informe divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o direito à moradias adequadas, constatou-se que,

en las ciudades que organizan los eventos, son frecuentes las denuncias de desalojos y desplazamientos forzosos masivos para hacer lugar al desarrollo de la infraestructura y la renovación urbana, de reducción de la asequibilidad de la vivienda como resultado del aburguesamiento, de operaciones de gran envergadura contra personas sin hogar, y de penalización y discriminación de grupos marginados (ONU, 2009, p.4).

Conseqüentemente, observa-se uma sucessão de ações perversas, violentas e de expropriação na qual se implementa o embelezamento das partes habitadas pelos cidadãos mais pobres e vulneráveis da cidade, gerando um aumento considerável dos preços nas zonas modificadas, o que obriga as comunidades de escassos recursos a trasladar-se a outras áreas, normalmente a zonas muito distantes do centro, acentuando o nível de empobrecimento dessas pessoas, dados a diminuição da oferta de empregos e educação, o aumento dos gastos de transporte e a perda dos vínculos comunitários, todos frutos do despejo e do deslocamento.

Assim, de modo a reduzir os impactos negativos da realização dos eventos esportivos e potencializar seus efeitos positivos, é crucial levar em consideração o objetivo de que a realização destes megaeventos deve deixar um legado para os cidadãos. Isto significa elaborar políticas urbanas que melhorem a vida da população e que sejam capazes de reduzir as desigualdades sociais que assolam a cidade, garantindo e ampliando os direitos

de seus habitantes nas mais diversas dimensões – civil, política, social, ambiental, entre outras.

Destarte, torna-se essencial a elaboração de um projeto definido por BORJA (2005) como *urbanização cidadã*, ou seja, um modelo que crie espaços públicos, que construa centralidades e que concilie o social ao funcional. Enfim, um projeto baseado em políticas públicas norteadas pelo objetivo de conciliar os interesses distintos da sociedade, assegurando a conformação de um contexto favorável para os investimentos e ao mesmo tempo hábil para regular os conflitos sociais característicos de uma sociedade democrática, afinal de contas “para la democracia, la paz no es la ausencia de conflicto; la paz es el resultado de una sociedad que es capaz de aceptar reglas para dirimir el conflicto sin eliminar el otro (TORO, 2000, p.26)”.

Com relação ao processo decisório, é imprescindível um pacto entre a sociedade civil e o Estado, de um modelo definido como *co-gestão sócio-estatal* (POGGIESE, 2004) na qual “hay una alianza sinérgica que [...] sostiene políticas urbanas donde el público está integrado en la asociación de actores de ámbitos diversos” (POGGIESE, 2004, p.20). Além disso, merece destaque o papel que as redes sociais assumem em tal modelo, dada a tendência a tornar horizontais as relações e a tomada de decisões, conformando um espaço de co-gestão entre o Estado e a sociedade, de maneira colaborativa e complementar, sendo interdisciplinar, intersetorial e processual, de modo a construir consensos para solucionar os desafios sociais.

As redes sociais representam uma alternativa ao perverso modelo de exclusão que se encontra vigente, configurando-se como uma prática de verdadeira transformação social, mediante a planificação participativa, a definição de políticas e estratégias que gerem impactos sociais positivos e que fortaleçam e ampliem a democracia. Ademais, as redes sociais ampliam significativamente a capacidade de ação e de criação de coletivos, o que possibilita a elaboração de estratégias organizacionais inovadoras relacionadas ao desenvolvimento social. Em outras palavras,

las redes se presentan como formas de presión sobre la sociedad política, sobre la primacía de lo económico y ejercen una importante tarea de desverticalización tanto en la cultura política como social”. Por lo tanto, son estrategias que deben ser llevadas a cabo con el intuito de revertir los efectos negativos de la globalización, potencializando sus rasgos positivos tras el fortalecimiento de la ciudadanía y la participación en los procesos decisivos (POGGIESE, RODÍN, ALÍ, 1999, p.10).

Assim, a formação de redes sociais apresenta-se como uma estratégia com grande utilidade para as comunidades de cidades que irão sediar eventos esportivos e que estarão, portanto, submetidas aos riscos já apresentados anteriormente, mas que podem também usufruir dos benefícios possíveis caso seja estabelecido um novo pacto entre o Estado e a sociedade. Através de um processo decisório horizontal e da consolidação de canais de participação dos cidadãos torna-se possível que a cidade como um todo, em um momento posterior, desfrute do legado deixado pela realização do evento.

## **II. Salvador e a Copa do Mundo de 2014**

A eleição do Brasil para a realização da Copa do Mundo de 2014 gerou muita polêmica no país, apesar do apoio de muitos segmentos da população aos esforços do governo e a grande popularidade do futebol entre os brasileiros. O evento será realizado em doze cidades do país – Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Salvador.

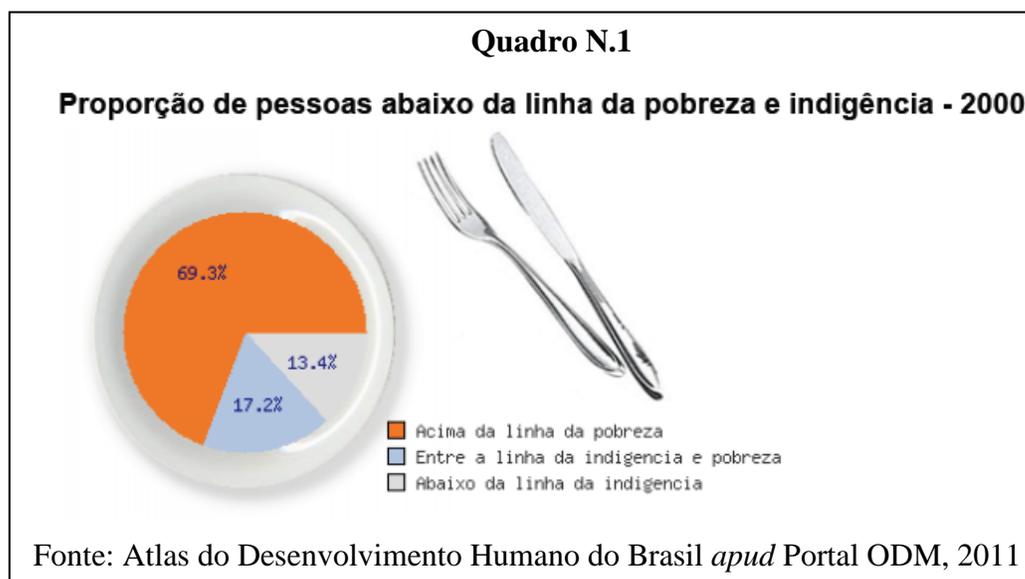
Em cada caso, o fato de que tenham sido selecionadas para receber alguns dos jogos do evento foi consequência de uma disputa interna, dado o contexto anteriormente apresentado, no qual as cidades disputam entre si pela atração de investimentos e entendem que a realização dos grandes eventos esportivos representa uma possibilidade de ativação e dinamização econômica.

A cidade de Salvador, capital do estado da Bahia, é uma das sedes do evento, tendo, portanto, participado da disputa pela sua realização. Através do empenho da prefeitura e do governo estadual, a cidade conquistou o direito de ser uma das sedes da Copa do Mundo de

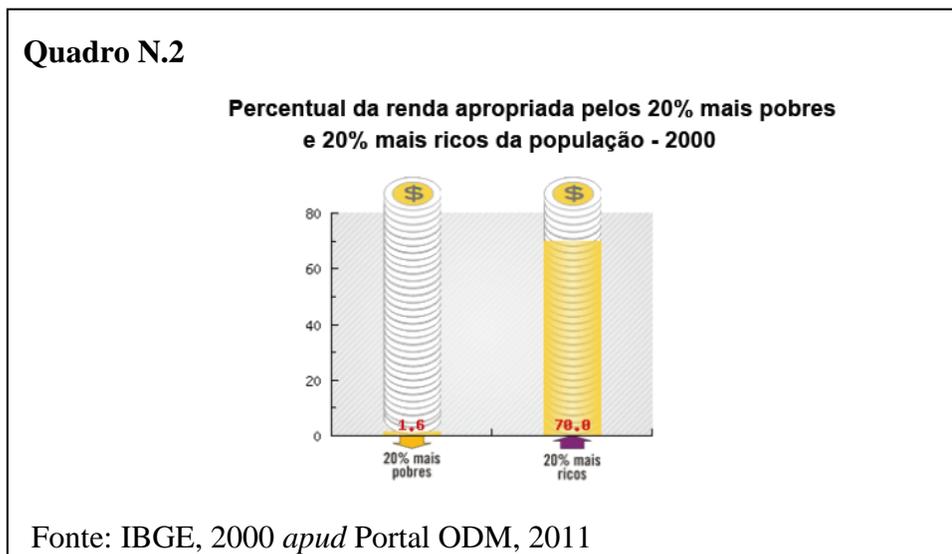
2014, devendo, desta maneira, levar a cabo um leque de intervenções e reestruturações em seu espaço urbano. Logicamente, para entender sua dinâmica, bem como seus problemas e contradições, é necessário levar em consideração alguns aspectos da história da capital soteropolitana. Salvador foi fundada em 1549, tendo sido a primeira capital do país.

Durante todo o período de colonização, Salvador desempenhou funções importantes para o processo de dominação portuguesa, constituindo-se como um centro administrativo e de gestão do território, assim como de escoamento da produção regional para a Europa. Foram essas funções, além dos fatores econômicos pertinentes, que determinaram a urbanização da cidade. No século XIX, com a decadência do ciclo da cana-de-açúcar e depois de perder o título de capital para a cidade do Rio de Janeiro, Salvador entrou em um período de estancamento econômico que só foi interrompido no século XX, na década de 40.

Atualmente, Salvador é a terceira maior cidade do país, com uma população de quase 3 milhões de habitantes (IGBE, 2010), constituindo-se como uma importante metrópole da região nordeste do país, sobretudo a través do fornecimento de serviços. Entretanto, a capital baiana é uma cidade de muitas contradições.



Segundo dados oficiais, 13,4% da população vivem abaixo da linha da pobreza; os 20% mais pobres representam 1,6% da renda local, enquanto os 20% mais ricos representam 70% (PORTAL ODM, 2011); o índice de Gini é de 0,49 (IBGE, 2003), o que significa que há enormes brechas sociais na cidade e impõe enormes desafios para a administração local (ver quadros N.1 e N.2).



Segundo SANTOS (2008), o processo de reestruturação urbana da cidade começou nos anos 40 do século passado e foi implementado pelo Estado brasileiro. Desde então, sua dinâmica esteve orientada à produção de uma estrutura urbana que consolidasse a reprodução do modelo de cidade corporativa, fato que contribuiu para deteriorar ainda mais a realidade social da cidade.

Durante as décadas de 60 e 80, instaurou-se na cidade o ciclo da indústria, incentivado principalmente pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Neste período, a cidade vivenciou uma expansão de seu espaço metropolitano e desenvolveu um papel de articulação intra e inter-regional, na Bahia e no Nordeste. Estes desdobramentos geraram fortes impactos na dinâmica da cidade e provocaram um aumento significativo de sua população. Mais precisamente, o alto

ritmo da atividade industrial e do setor de construção civil atuou na edificação de instalações industriais e infra-estrutura, gerando empregos e aumentou o número de habitantes da cidade de 600 mil para quase 2 milhões (PORTO; CARVALHO, 2001).

Nos anos 90, Salvador passa por um processo de acomodação sócio-espacial das atividades comerciais e terciárias, através da centralização de capitais que se observa na forma de grandes equipamentos comerciais, tais como hipermercados e *shopping centers*, e, principalmente, mediante a degradação de antigos centros comerciais da cidade (ver mapa n.1). É por isso que,

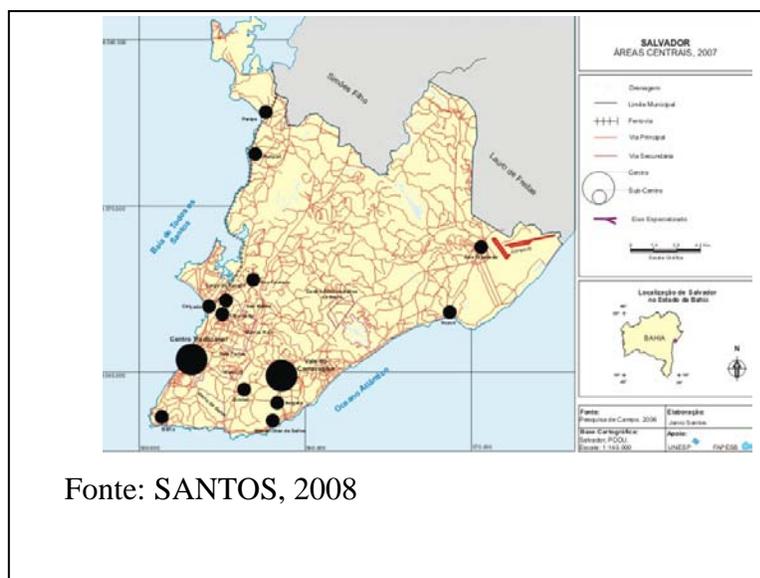
não é por acaso que setores urbanos inteiros, ocupados por grandes concentrações de casas de comércio, estão sendo literalmente degradados, como o comércio da antiga área central -Baixa dos Sapateiros, as avenidas Sete de Setembro, Carlos Gomes, Joana Angélica, as áreas da Calçada e do "Comércio" situadas na "Cidade Baixa", entre muitas outras-, enquanto que novas avenidas, ou conjunto de avenidas, (avenidas Antônio Carlos Magalhães, Paralela, Tancredo Neves, etc.) assumem o topo da concentração espacial do comércio de ponta. Para se ter uma idéia da dimensão deste processo concentrador, basta lembrar, por hora, que só em determinado trecho onde se situam os Shoppings Itaipara e Iguatemi, que reúne cerca de meia dúzia de ruas e avenidas, são coletados cerca de 12% de todo o Imposto de Circulação de Mercadorias e de Serviços (ICMS) comercial arrecadado em todo o estado da Bahia (PORTO; CARVALHO, 2001, p.5)

No transcurso das últimas décadas, tem-se observado um processo contínuo de valorização do solo tanto nas partes ricas da capital baiana como nas zonas mais pobres da cidade. Tal fenômeno tem sido guiado pelo objetivo de elevar o valor total de impostos arrecadados pela prefeitura soteropolitana, através do uso da verba pública em obras de infra-estrutura que beneficiam uma minoria rica em detrimento das camadas mais pobres da população.

Mediante a alteração do marco legal vigente, tal como a provação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, em 2008, os interesses do capital imobiliário foram assegurados,

eliminando-se os obstáculos para sua concretização. Grandes projetos, como a construção de *shopping centers* e edifícios empresariais, são as principais ferramentas do governo para a valorização do solo urbano e a expansão da cidade, o que, dada sua lógica, leva à segregação ao propiciar meios desiguais de acesso e usufruto da cidade.

**Mapa N.1**



Fonte: SANTOS, 2008

Um exemplo emblemático deste processo é a construção da Arena Fonte Nova, no local onde se encontrava o antigo estádio Octavio Mangabeira, conhecido pelos baianos como Fonte Nova. O projeto foi elaborado em função da realização da Copa do Mundo de 2014 e custará aos cofres públicos R\$ 591, 97 milhões de reais (BRASIL, 2010) e tem como modelo o estádio de Hannover, na Alemanha, usado para a Copa de 2006. Em Salvador, a nova Fonte Nova terá, além das instalações comuns a um estádio, bares, restaurantes e um museu. Evidentemente, este investimento causará uma elevada valorização da região próxima ao estádio, gerando impactos significativos na dinâmica local.

Outros projetos elaborados por causa da realização do evento na cidade também são uma prova de que existem grandes esforços para consolidar o processo de reestruturação urbana da cidade e da construção de espaços simbólicos, baseando-se no modelo de cidade corporativa e com o respaldo das distintas esferas do governo.

Podem ser citados os projetos de mobilidade urbana, tais como a ampliação de avenidas e a construção de um corredor de transporte de massas na Avenida Paralela, principal símbolo da expansão da cidade e da valorização do solo urbano; a construção de cinco hotéis de luxo em bairros próximos à orla da cidade; a construção de um hotel Hilton e dois hotéis de luxo – o Tehai e o Fasano - no bairro do Comércio (JORNAL DO TURISMO, 2010), sinalizando o empenho para revitalizar esse bairro que se encontra em decadência há muitos anos; além da reforma da orla da cidade. Todas essas ações, ainda que ofereçam a possibilidade de revitalização, geração de empregos e ativação da economia da cidade, podem também ter efeitos negativos, dadas as características da cidade e sua realidade social. Ou seja,

[..] em função do alto grau de desigualdade social e da intensa valorização do solo urbano, o acesso aos espaços produzidos para o consumo traduz conflitos e interesses, acarretando no processo de fragmentação do tecido social urbano e de segregação sócio-espacial (SANTOS, 2008, p.14).

Assim sendo, de modo a evitar que a realização dos eventos esportivos agrave os conflitos sociais e com o intuito de assegurar o respeito aos direitos dos cidadãos, é necessário que existam meios para que a população participe e que todas as camadas da sociedade estejam representadas nas etapas do processo relacionado à Copa do Mundo, incluídos o planejamento, a tomada de decisões e a implementação dos projetos. Neste sentido, algumas considerações são pertinentes. Primeiro, a cidade deve ser planejada e pensada, extrapolando o limite dos interesses individuais, priorizando o coletivo e valorizando a cidadania.

Segundo, o uso do solo urbano e sua ocupação são determinantes do grau de democracia que caracteriza uma cidade, o que significa que devem ser pensados de maneira a permitir seu acesso aos habitantes da cidade, em uma perspectiva inclusiva, e que propicie a redistribuição, bem como a não concentração da riqueza, diminuindo os contrastes entre centro e periferia.

Em terceiro lugar, a oportunidade de ser sede de um evento esportivo deve ser percebida como uma ferramenta que propicie a coesão social, um comportamento que valorize o coletivo e priorize o convívio, o respeito e a tolerância, ou seja, que fortaleça o exercício da cidadania. A grande popularidade do futebol entre os brasileiros e capacidade que este esporte possui para mobilizar e comover as pessoas podem ser utilizadas para incentivar os indivíduos a adotar uma determinada postura e a participar mais ativamente do processo político. Em outras palavras,

o megaevento pode ser uma paixão, mas o que permanece é a cidade. E esta tem que ser a cidade do seu povo, democrático, dos direitos, com estabelecimento de telas de relacionamento em que o povo assume seu papel cidadão, a dirige e a comanda e constrói um futuro nosso, dos nossos filhos e das futuras gerações (FILHO, 2008, p.182).

Assim sendo, este é o momento de trabalhar pela elaboração e implementação de políticas urbanas através de uma nova lógica. A criação de *cenários de participação* nos quais seja concretizada uma dinâmica de gestão associada entre o Estado e a sociedade civil representa uma alternativa plausível e factível, capaz de responder aos principais desafios sociais da cidade e gerar um equilíbrio entre os distintos interesses que coexistem na sociedade soteropolitana.

Para tanto, deve-se ter em conta que um verdadeiro processo participativo é aquele que se realiza em um cenário adequado e pressupõe uma dinâmica na tomada de decisões que se caracteriza por uma ação conjunta entre os distintos atores, o estabelecimento de regras específicas e a elaboração de práticas e procedimentos que guiem a conduta de todos. Porém, estes cenários não estão prontos e, portanto, precisam ser construídos segundo as circunstâncias do momento. Afinal, “son escenarios del presente, se proponen a resolver un problema actual pero también una práctica anticipatoria de una sociedad futura, más democrática, participativa, asociada y cogestiva con el Estado (POGGIESE, 2010, p.12)”. Para que a configuração de tais cenários de participação seja possível, é necessária a existência de três pré-requisitos: vontade política; disponibilidade de metodologias específicas; e interesse em participar por parte da sociedade, ou seja, *affectio societatis*.

Além disso, cinco condições devem ser atendidas: o cenário deve ter como base a articulação entre o Estado e a sociedade; deve existir a possibilidade de que se constitua um novo pacto social que permita a participação dos cidadãos, inclusive nos processos de tomada de decisões; predisposição para associar-se, tal como o compromisso em fortalecer os atores mais frágeis; o compromisso do Estado com relação a suas políticas de descentralização, cujo objetivo deve ser refazer o pacto social, promover o desenvolvimento e compartilhar as responsabilidades; e, finalmente, engajamento pela ampliação do processo democrático (POGGIESE, 2000).

Outro ponto relevante é o fato de que a própria planificação e gestão dessa estratégia devem ser participativas e associadas, sendo conhecida como *planificação-gestão*, pois “mientras se planifica se gestiona, mientras se gestiona se planifica” (POGGIESE, 2010, p.18)”. A construção dos cenários de participação constitui-se, assim, em uma prática concreta que resulta na formulação de ações para intervir e provocar mudanças na sociedade.

Esta estratégia de Gestão Associada é parte da família de Metodologias de Planificação Participativa e Gestão Associada (PPGA), elaborada pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO). Ela não representa uma alternativa à democracia representativa, mas uma ferramenta que a complementa e a fortalece ao aumentar a participação dos cidadãos, elaborar estratégias viáveis para solucionar problemas e ampliar os espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil.

Portanto, o fortalecimento das organizações de bairro, das comunidades, dos moradores e o estreitamento dos vínculos desses grupos com o governo, bem como uma maior atenção às políticas de descentralização já existentes são medidas que devem ser tomadas para estabelecer limites ao processo de dominação do capital, assegurar a elaboração de políticas urbanas que priorizem o desenvolvimento e garanta os direitos dos cidadãos, inclusive o de participação. Somente assim será possível deter o processo vigente e permitir que a gestão associada entre o Estado e a sociedade civil conduza o processo, gerando benefícios para o povo como um todo, sem excluir nenhum dos segmentos que o compõem.

### III. Conclusões

O fenômeno das cidades globais insere-se no contexto da globalização, da intensificação dos fluxos de capitais e do avanço tecnológico. Assim, a realização de megaeventos esportivos, tais como a Copa do Mundo e os Jogos Mundiais são exemplos de atividades que estão pensadas através dessa perspectiva, percebendo as cidades como atores protagonistas do cenário internacional.

A dinâmica destes eventos gera fortes impactos na geografia urbana e cria um espaço simbólico que reafirma a cultura dominante, influenciando a elaboração e a implementação de políticas favoráveis ao capital e em detrimento das camadas menos favorecidas da sociedade. Instaura-se, conseqüentemente, um modelo de gestão denominado *palaciana-corporativa* que atua em prol do mercado.

As cidades, por sua vez, têm-se esforçado veementemente para atrair investimentos e financiamentos, associando a possibilidade de sediar eventos esportivos internacionais à oportunidade de dinamização econômica e revitalização do espaço público. Entretanto, deve-se ter um olhar cauteloso e crítico, pois há o risco de que seus efeitos deteriorem ainda mais os problemas sociais que existem, gerando um processo de segregação e fazendo com que o Estado atue de maneira perversa e violenta no embelezamento da cidade e através do despejo dos mais pobres.

A cidade de Salvador foi tomada como exemplo deste fenômeno do qual fazem partes as cidades globais e a realização dos eventos esportivos. Mediante a recapitulação dos processos históricos referentes à capital baiana e da exposição de argumentos teóricos, é inegável a existência de um processo de valorização do solo urbano na cidade, bem como a adoção de uma modalidade de gestão por parte da administração local do tipo corporativa.

Finalmente, de modo a tornar possível a conciliação dos distintos interesses da sociedade e o aproveitamento das oportunidades que a realização dos eventos esportivos internacionais

pode propiciar, propõem-se a adoção de uma estratégia de *Gestão Associada*, baseada na construção de *cenários de participação* que elabore estratégias viáveis de intervenção na realidade.

Certamente, o caminho é longo, mas não é impossível. A globalização apresenta-se como um caminho irreversível e muito melhor do que tentar detê-la é a opção de munir-se contra ela, fortalecendo a democracia, os canais de participação e estreitando os laços existentes entre a sociedade e o Estado. Assim, o acesso às cidades tornar-se-á menos desigual e o Estado funcionará como um conciliador, dirimindo os conflitos e atuando em prol do desenvolvimento social.

## REFERENCIAS

ALÍ, Patricia; POGGIESE, Héctor Atilio; REDÍN, María Elena. **El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y Sociedad**. Buenos Aires: FLACSO, 1999.

BRASIL. **Salvador**: reconstrução do estádio da Fonte Nova. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/salvador/estadio/>, acessado em 01/11/2010, às 08:17.

BORJA, Jordi. **La revolución urbana (I). Las ciudades ante la globalización: entre la sumisión y la resistencia**. In: Café de las ciudades, Revista Digital, Año 4, n.31, mayo, 2005.

EGLER, Tamara Tania Cohen. **Jogos Pan americanos para um Rio Global**. In: VALENÇA, Márcio Moraes; CAVALCANTE, Gilene Moura. (Org.). *Globalização e marginalidade: transformações urbanas*. Natal: EDUFRN, 2008.

FILHO, Alberto Reinaldo. **Regeneração Urbana e Direitos do Cidadão**: o caso dos jogos olímpicos de Atlanta 1996. In: *Legados de Megaeventos Esportivos*. Editores: Lamartine DaCosta, Dirce Corrêa, Elaine Rizzuti, Bernardo Villano e Ana Miragaya Brasília: Ministério do Esporte, 2008

IBGE. **Mapa de Pobreza e Desigualdade** - Municípios Brasileiros, 2003.

IBGE. **População e Domicílios** - Censo 2010, 2000.

JORNAL TURISMO. **Prefeitura de Salvador garante infra-estrutura para Copa 2010**. Febrero, 2009. Disponível em: <http://www.jornaldeturismo.com.br/noticias/estados/22400-prefeiturasalvadorinfraestruturaurbanacopa.html>, acessado em 01/11/2010, às 08:23.

ONU. **Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, sra. Raquel Rolnik**. Dezembro, 2009. Disponível em: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bbc3a152>, acessado em 01/11/2010, às 08:34.

POGGIESE, Héctor Atilio. **Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro**. En: Torres Ribeiro, Ana Clara. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; Agencia Sueca de Desarrollo Internacional. El Rostro Urbano de América Latina O Rostro urbano de América Latina, Buenos Aires, 2004.

POGGIESE, Héctor Atilio. **Contexto histórico político, enfoques conceptuales y debates sobre planificación**. Metodologías PPGA. Escenarios multiactorales. In: Curso de Gestión socio-urbana y participación ciudadana en políticas públicas. Buenos Aires: Flacso, 2010.

POGGIESE, Héctor Atilio. **Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad**. En "Desarrollo urbano: viejo tema o exigencia del presente" ediciones CLACSO. Buenos Aires, 2000.

PORTAL ODM. **Acompanhamento Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Salvador. Disponível em: [www.portalodm.com.br](http://www.portalodm.com.br), acessado em 14/05/2011, às 22:30

PORTO, Edgard; CARVALHO, Edmilson. **Salvador na "globalização"**. EURE (Santiago), v. 27, n.80. Santiago, 2001.

RAEDER, Sávio. **Desenvolvimento urbano em sedes de Megaeventos Esportivos.** In: Legados de Megaeventos Esportivos. Editores: Lamartine DaCosta, Dirce Corrêa, Elaine Rizzuti, Bernardo Villano e Ana Miragaya Brasília: Ministério do Esporte, 2008

SASSEN, Saskia. **Las ciudades en la economía global.** Simposio La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo. Banco Interamericano de Desarrollo: Barcelona, 1997.

SANTOS, Jânio. **Reestruturação urbana x reestruturação da cidade:** o caso de Salvador. In: X Colóquio Internacional de Geocrítica, 2008. Barcelona, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2006.

TORO, José Bernardo. **El ciudadano y su papel en la construcción de lo social.** Bogotá: CEJA, 2000.