

INSERÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL: A EVOLUÇÃO DA CANDIDATURA OLÍMPICA DO RIO DE JANEIRO PARA 2012 E 2016

Ricardo Leyser Gonçalves*
André Rego Viana**

A recente conquista do Rio de Janeiro em tornar-se sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 foi recebida com surpresa pela chamada grande imprensa e saudada com um certo ufanismo por parte da imprensa esportiva brasileira, que a entendeu, de forma superficial, como grande realização do esporte nacional. Em ambos os casos, a desinformação sobre o processo de candidatura é a tônica. A candidatura olímpica e a sistemática de escolha das cidades sede refletem um processo de preparação técnica e de opções de política pública que se relacionam fortemente com a imagem projetada pelo país no exterior.

Trata-se de uma estratégia de inserção internacional a partir da visibilidade gerada pela ação de sediar um megaevento esportivo que congrega atletas de todo o mundo. Os jogos atraem a atenção da mídia internacional não apenas para a organização do evento, mas para a cultura, a economia, a política e outras realizações locais. O legado dos jogos cada vez mais propulsiona políticas que “refazem” as cidades sede, ao modo de Barcelona, Pequim e, em breve, Londres. Pretende-se neste estudo pôr em relevo os elementos explicativos desta conquista e discutir como a realização dos jogos pode aprofundar a percepção internacional do Brasil como um país em um novo patamar de desenvolvimento. Ademais, o evento propicia ao povo brasileiro um momento único de relação com os povos do mundo, contribuindo para uma abertura coletiva de horizontes culturais, a exemplo do ocorrido com a população da Coreia do Sul por ocasião dos Jogos de Seul.

O fato de a cidade do Rio de Janeiro ter sido candidata a sede das Olimpíadas de 2012 e a existência de documentos formais de avaliação por parte do Comitê Olímpico Internacional (COI – ou IOC, na sigla em inglês)¹ em 2004 e 2008 permitem traçar-se uma comparação que vá além da avaliação da qualidade das candidaturas. Dado que a avaliação

* Secretário nacional de esporte de alto rendimento do Ministério do Esporte.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. Os textos que serviram de base a este artigo são: *Candidature Acceptance Procedure – Games of the XXX Olympiad 2012* (IOC, 2003); *Report by the IOC Candidature Acceptance Working Group to the IOC Executive Board* (IOC, 2004); *Candidature Acceptance Procedure – Games of the XXX Olympiad 2016* (IOC, 2007); *Games of the XXI Olympiad 2016 Working Group Report* (IOC, 2008); e *Report of the 2016 IOC Evaluation Commission* (IOC, 2009). Todos estão disponíveis para consulta em <<http://www.olympic.org/en/content/Footer-Pages/Documents/Host-City-Elections/>> e foram consultados pela última vez em 14/03/2010.

das candidaturas tem um parâmetro técnico estável, a comparação entre as duas avaliações torna possível formar um quadro da percepção internacional do Brasil por parte da comissão de avaliação do COI e, em última instância, da comunidade esportiva internacional organizada no comitê.

Na primeira seção, após estas linhas introdutórias, serão descritos os parâmetros técnicos adotados pelo COI, bem como será feita uma sucinta apresentação da primeira fase do processo de candidatura. Em seguida, comparam-se os resultados das candidaturas para 2012 e 2016. Destacam-se as principais mudanças que permitiram que uma cidade que nunca havia passado da condição de postulante (*applicant city*) galgasse à posição de candidata (*candidate city*) e de sede (*host city*). Não será tratada de forma aprofundada a eleição (segunda fase), por ser um procedimento de caráter mais político em que, embora os elementos considerados na primeira fase estejam presentes, não há indicadores formalmente estabelecidos. Além disso, uma vez que a candidatura do Rio de Janeiro nunca havia avançado para esta fase, a comparação com as experiências anteriores ficaria tolhida.

1 O processo de candidatura e seus parâmetros

O processo de candidatura das cidades a sede dos jogos olímpicos segue um procedimento padrão estabelecido pelo COI (2003; 2007), realizado em duas fases. Conforme o *Candidature Acceptance Procedure*, as cidades postulantes devem apresentar a resposta a um questionário que abrange os temas relacionados no quadro 1.

QUADRO 1

1. Apoio governamental, aspectos legais e opinião pública. Avaliam-se o apoio dos governos local, regional e nacional à postulação da cidade e a organização do futuro comitê de candidatura, bem como a adequação da legislação local aos requisitos exigidos pelo COI. Considera-se o posicionamento da opinião pública local e nacional sobre os jogos e a candidatura e verifica-se a existência de oposições ao projeto. Peso 2.
2. Infraestrutura geral. Apresenta-se um mapa com a descrição da estrutura de transporte existente (principais vias, trens de subúrbio, metrô e veículos leves sobre trilhos – VLT); infraestrutura planejada independentemente dos jogos; e infraestrutura adicional em caso de vitória da candidatura, especificando-se extensão e capacidade, necessidade de financiamento (se aplicável) e cronograma de construção. A infraestrutura aeroportuária é analisada sob os mesmos parâmetros. Também são objetos de julgamento os centros de imprensa e de televisão (na sigla em inglês, MPC – *main press centre* – e IBC – *international broadcast centre*). Peso 5. O quesito *transporte* responde por 85% da avaliação neste item; *aeroportos*, por 5%; e *IBC/MPC*, por 10%.
3. Instalações esportivas. Descrição das instalações esportivas existentes que serão utilizadas nos jogos; das instalações planejadas independentemente do processo de candidatura olímpica; e das instalações adicionais que serão construídas apenas em função da realização do evento. Também é avaliada a concepção geral de esporte, com prioridade para a qualidade da experiência oferecida aos atletas e a avaliação do legado das novas instalações. Peso 4. As instalações existentes respondem por 35% da avaliação neste item; as instalações planejadas e adicionais, por 35%; e o conceito geral, por 30%.
4. Vila Olímpica. Indica-se a localização com a especificação das distâncias entre a vila e os locais de competição. Número de vilas necessárias, tipo de acomodação e meio ambiente no entorno. Legado, com a avaliação do financiamento e do uso das vilas após os jogos. Peso 3. Localização representa 40% da nota; conceito, 40%; e legado, 20%.

(Continua)

(Continuação)

5. Condições ambientais e impacto. Descrevem-se as atuais condições ambientais, inclusive informações meteorológicas, e o impacto ambiental, positivo ou negativo, gerado pelos jogos. Peso 2. Condições ambientais atuais representam 40% da nota; impacto ambiental, 60%.

6. Acomodações. Indicam-se a quantidade de hotéis; sua localização em relação ao centro da cidade e às instalações dos jogos; um custo médio para hotéis de três, quatro e cinco estrelas durante o evento; e o plano para a acomodação dos profissionais de mídia. O peso deste item é 5, com o quesito *número de quartos* correspondendo a 80% da nota e *conceito de acomodações*, a 20%.

7. Transporte. Analisam-se as distâncias e o tempo de deslocamento dos principais grupos que atuam na logística dos jogos e os conceitos de organização do transporte e gerenciamento do tráfego durante os jogos. Peso 3. Distâncias e tempo respondem por 50% deste item e organização e gerência, pelos outros 50%.

8. Segurança. Descreve-se o planejamento da operação dos jogos, com a avaliação completa dos riscos envolvidos e do impacto sobre as forças de segurança, comando e controle, e investimentos em equipamentos e tecnologia. Peso 3.

9. Experiência na organização de eventos. Leva-se em conta o número de eventos internacionais organizados, com ênfase em campeonatos mundiais, eventos multiesportivos e eventos de esportes olímpicos, destacando-se a experiência das federações internacionais e do público. Peso 2. O número de eventos representa 60% da nota, e a qualidade dos eventos, 40%.

10. Aspectos financeiros. Divulgam-se os orçamentos do comitê para as fases de postulação e candidatura; o orçamento dos jogos em termos de contribuições públicas e privadas; possíveis contribuições de governo e capacidade dos governos de realizá-las. Este item inclui o exame do financiamento da infraestrutura necessária e de todos os serviços; previsão de como se dará a cobertura de um eventual déficit do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO); estimação do potencial de geração de contribuições financeiras extra-COI. Analisa-se, ainda, a factibilidade das projeções de receita comercial. Peso 3.

11. Projeto geral e legado. Esta nota é atribuída pelo conjunto da candidatura. O peso é 2.

Observação: Os pesos apresentados são os do processo de candidatura de 2016, que diferem ligeiramente dos da candidatura anterior sem, contudo, afetar as conclusões deste estudo.

A avaliação dos itens apresentados é feita pelo corpo técnico do COI com apoio de consultores especializados. Para tanto, o departamento de jogos olímpicos do comitê deve rever todas as respostas e informações recebidas das cidades postulantes e “submeter ao comitê executivo do COI um relatório técnico avaliando o potencial de cada cidade, incluindo seu país, de organizar com sucesso os jogos olímpicos” (IOC, 2008), que determinará quais cidades serão aceitas como candidatas.

O método empregado para a análise decisória é apoiado por um *software* chamado OlympLogic baseado na lógica *fuzzy*, que busca incorporar os elementos de incerteza ao modelo decisório. Um número *fuzzy* é dado como intervalo compreendendo uma nota mínima e uma nota máxima para os diferentes critérios de avaliação. O OlympLogic requer os seguintes passos para avaliar as cidades postulantes: *i*) criar uma lista de critérios para uma cidade postulante sediar os jogos; *ii*) estabelecer o peso de cada critério; *iii*) estabelecer o *benchmark* do COI (definido pelo grupo de trabalho do COI como nota 6); e *iv*) avaliar cada cidade em cada critério.

Além disso, os critérios que envolvem a construção de novas instalações e infraestrutura são apreciados em termos de exequibilidade, representado por um multiplicador que varia de 0,1 (inexequível) a 1,0 (exequível). Assim, planos considerados dificilmente exequíveis

ou condições adversas de governança são penalizados por meio deste multiplicador. É nele que se deposita a percepção do comitê avaliador sobre a capacidade e a projeção internacional dos diferentes países de fazerem frente ao desafio de sediar os jogos e executar as tarefas propostas a contento.

2 A evolução da candidatura do Rio de Janeiro

A comparação das notas atribuídas pelos relatórios a determinados itens nas candidaturas para 2012 (IOC, 2004) e 2016 (IOC, 2008) mostra uma evolução que não pode ser explicada apenas por eventuais melhoras nos planos técnicos. As notas são sempre atribuídas como um intervalo mínimo ou máximo. As notas da candidatura do Rio de Janeiro em 2008 são quase sempre as mais baixas entre as quatro finalistas, o que põe em relevo o caráter político da votação final. Contudo, chama atenção uma evolução favorável do multiplicador de exequibilidade nos diferentes critérios julgados, demonstrando uma clara mudança de percepção da capacidade brasileira de levar seus projetos a termo e a contento. Em vez de grandes discrepâncias, o que se observa são notas ligeiramente inferiores às dos projetos apresentados pelas cidades de países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Chicago, Madri e Tóquio), derrotadas na votação de 2009.

A nota atribuída à estrutura preexistente no quesito transporte, classificada com uma nota mínima de 2 e máxima de 4 na candidatura para 2012, quando o projeto se concentrava na Barra da Tijuca, avança para uma nota 5/7, sem que tenha sido empreendida nenhuma obra relevante ao longo do período de 2004 a 2008, quando ocorreram as análises técnicas das candidaturas para 2012 e 2016. O projeto de estruturas adicionais de transporte recebeu a mesma nota em ambas as candidaturas, com o número *fuzzy* variando de 5 a 7. O que avança de forma impressionante é a percepção da capacidade de a cidade realizar os projetos propostos pontual e satisfatoriamente. O multiplicador avança de 0,4 (baixa probabilidade) para 0,8 (alta probabilidade) sem que nenhuma solução técnica diferente tenha sido apresentada.

No caso das instalações esportivas existentes, a nota avança de um intervalo 4/6 para um intervalo de 6 a 7,5 — claramente refletindo as novas instalações da cidade construídas para os Jogos Pan-Americanos de 2007. A nota das instalações planejadas e adicionais, que variava de 6 a 9, reduz sua variação para 6,5 a 8, mas o multiplicador da exequibilidade do plano é aumentado de 0,8 para 0,85.

Na avaliação das vilas olímpicas, a nota de localização é rebaixada em virtude da dispersão dos locais de competição pela cidade na candidatura para 2016, caindo de 7/9 para 6/8, enquanto o conceito da vila olímpica permanece com nota 6/8 em ambas as candidaturas. Novamente o que muda é a percepção de exequibilidade, de 0,8 para 0,85.

Às acomodações planejadas não são dadas notas, mas sua exequibilidade é avaliada como uma função *fuzzy*. Assim, a avaliação da capacidade hoteleira avança de 0,7/0,8 na candidatura a 2012 para 0,7/0,9 na de 2016. A exequibilidade da vila de mídia proposta

recebe uma classificação 0,5/0,7 na candidatura a 2012, contra 0,6/0,9 na candidatura a 2016.

A organização do transporte e gerência do tráfego recebeu uma nota 3/6 na primeira candidatura e evoluiu para 6/8. A nota concernente às distâncias e ao tempo de viagem se reduziu de 7/9 (relativa à estrutura concentrada na Barra da Tijuca) para 5/7, refletindo a opção de dispersar as instalações esportivas pela cidade.

A avaliação da segurança dos jogos merece atenção especial. A nota na candidatura para 2012 se deu num intervalo de 3,9 a 4,8, resultado em grande parte, da projeção internacional da cidade como violenta. Diz o relatório que

as forças de segurança estarão sob o controle do governo federal. Muitas instalações no Rio estão espalhadas e podem sobrecarregar os recursos disponíveis. A grande concentração de instalações importantes na área da Barra pode requerer uma complexa solução de segurança. A tecnologia e a infraestrutura para apoiar a operação de segurança deverá ser desenvolvida. Deve-se considerar que o tempo necessário para reequipar, treinar e implementar os novos sistemas pode não ser suficiente (IOC, 2004, p.73).

A avaliação altera-se para uma nota variando entre 4,6 e 7, com uma mudança perceptível no tom da avaliação. Lê-se que

a Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça, terá a responsabilidade geral pela segurança dos Jogos Olímpicos. Construída na experiência recente dos Jogos Pan-Americanos de 2007, a capacidade operacional e os recursos disponíveis das agências de segurança foram melhorados e os equipamentos, providenciados. O Brasil também irá sediar a Copa do Mundo de Futebol da Fifa (Federação Internacional de Associações de Futebol), o que vai ampliar a experiência operacional. A criminalidade em certas regiões da cidade do Rio de Janeiro é considerada um problema para o público que comparecerá aos Jogos Olímpicos. Se o Rio for escolhido cidade candidata, garantias em relação à proteção e segurança das pessoas em deslocamento através de certas partes da cidade podem ser requeridas (IOC, 2008, pp. 78).

É evidente que a percepção sobre a violência na cidade foi amenizada pelo bem-sucedido esquema de segurança apresentado nos Jogos Pan-Americanos de 2007, resultado direto de políticas públicas coordenadas adotadas naquele momento.

A realização do Pan 2007 e de outros eventos que o precederam e sucederam também contribuiu para a melhora das notas relativas aos eventos esportivos previamente organizados (que varia de 5/7 a 7/8,5) e à qualidade destes (de 5/7 para 6/7). Saliente-se que jogos regionais não são considerados tão importantes quanto eventos de caráter mundial. Neste caso, a nota média recebida pela candidatura do Rio de Janeiro somente é superada por Madri, e mesmo assim por muito pouco.

Outra nota que varia de forma positiva e denota a percepção internacional sobre o Brasil é a que avalia a capacidade financeira de dar conta do desafio. A nota para a candidatura a 2012 variava de 3,8 a 6,7, enquanto a nota obtida para a candidatura a 2016 avançou para um intervalo entre 6 e 7,7. Esta ainda estava abaixo das demais cidades candidatas em 2008, mas a escolha final refletiu claramente a estabilidade da posição brasileira diante da crise internacional que ocorria nas finanças globais no momento da escolha da sede de 2016.

Finalmente, a nota dada ao projeto geral e de legado varia de um mínimo de 4 e um máximo de 6 em 2004 (processo de 2012) para um mínimo de 5,5 e máximo de 8 em 2008 (processo de 2016).

3 Conclusão

Os resultados apresentados permitem afirmar que a evolução da avaliação das candidaturas do Rio para 2012 e 2016, embora calcados em critérios técnicos, exprimem em larga medida a projeção brasileira obtida ao longo do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, associada ao sucesso dos Jogos Pan-Americanos de 2007, que melhoraram, em especial, a percepção dos membros do COI sobre o Brasil.

A realização dos Jogos de 2016, desde que articulada com políticas públicas concretas que maximizem o legado deixado à cidade, pode constituir-se em vitrine do Brasil para o mundo, como foram os Jogos de Seul para a Coreia do Sul em 1988 e os Jogos de Pequim para a China em 2008. Adquirem especial importância políticas que tangem a infraestrutura de transportes, a par de ações de segurança que recuperem territórios de favelas para o meio urbano e deem condições dignas de moradia a parcelas da população de renda mais baixa, que já se beneficiam hoje do processo de aumento da renda e diminuição das desigualdades sociais.

Nos tempos atuais, os jogos são entendidos pelos especialistas como uma oportunidade muito maior do que a mera promoção de destinos turísticos. Eles cumprem o papel de funcionar, por um lado, como catalisadores dos sonhos coletivos de uma cidade, emulando seus habitantes a construir uma nova visão de si mesmos e de futuro no processo de construção dos jogos; por outro lado, servem como palco privilegiado para a projeção do país enquanto nação soberana e como espaço de afirmação de seus valores sociais e suas realizações políticas e econômicas para o mundo. Cabe ao Brasil aproveitar esta oportunidade da melhor e mais completa forma possível.