

**SIMPÓSIO MERCADOS DE PROTEÇÃO E GOVERNANÇA DA  
SEGURANÇA**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA**

**12 a 14 de junho de 2019**

**ATORES NÃO-ESTATAIS E CONFLITOS CONTEMPORÂNEOS**

**O legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos na governança da segurança no Rio de Janeiro**

**Lucas Damasceno Pereira**  
DCP-USP / Mestrando

## O legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos na governança da segurança no Rio de Janeiro

Lucas Damasceno Pereira<sup>1</sup>

### Resumo:

Este trabalho colabora com os estudos sobre o legado político dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. É fundamental entender o legado de tais eventos não apenas em termos de impacto e/ou resultado, mas como transformações estruturais, evitando, assim, ignorar atores e processos implicados na preparação e realização dos megaeventos. Para evitar a inclusão de legados placebos na análise utiliza-se o rastreamento das estratégias e políticas colocadas em funcionamento para promover segurança. A identificação destas é feita através da teoria de manejo do risco. Essa abordagem identifica quatro ferramentas empregadas na prevenção do risco. Trata-se de uma pesquisa ainda em andamento, focada sobretudo na análise documental e na análise da implementação de ferramentas. Baseando-se em análises preliminares e na literatura recém-publicada, a hipótese de trabalho tenciona a ideia de que constelações político-institucionais nacionais são o ambiente definidor em relação às decisões e escolhas envolvendo as ferramentas. A literatura em Relações Internacionais questiona o caráter nacional de tais constelações, ao passo que a literatura nacional sobre segurança pública há enfatizado o rearranjo dos atores nacionais envolvidos na governança da segurança, especialmente o novo lugar ocupado pelas forças militares.

Palavras-chave: legado olímpico; Rio de Janeiro; governança da segurança; manejo do risco em segurança.

---

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo; mestrando em Ciência Política; lucas.damasceno.pereira@usp.br;

## **Introdução.**

Cidades como Rio de Janeiro e Salvador possuem um histórico de gestão de grandes eventos. Além do carnaval, eventos esportivos e da política internacional já foram realizados nas cidades do país anteriormente. Todavia, há uma novidade na dimensão, no papel atribuído e nas expectativas em relação aos megaeventos esportivos da última década. Estes ocuparam um lugar na política externa, no planejamento urbano e na segurança sem precedentes na história nacional. As candidaturas aos megaeventos estavam inseridas em uma busca por maior projeção internacional, sustentada pelo cenário político-econômico nacional. Essa recente leva ocorreu em um momento diferente na história dos próprios eventos. Uma nova percepção frente aos lugares sede incluiu no imaginário, e progressivamente no arcabouço normativo, a noção de que os eventos devem ser catalizadores de mudanças e, portanto, produtores de legados.

Os megaeventos esportivos (do inglês *sport mega events*, SMEs) assumiram uma dinâmica totalizante, colonizando aspectos diversos da vida urbana e da gestão pública Roche (2002). Transporte, energia, infraestrutura, segurança, entre outras dimensões da vida urbana, tornam-se de interesse para as agências organizadoras. É notável um paralelo em termos de natureza expansiva. Como é defendido por diferentes vertentes teóricas, há uma progressiva inclusão de agendas ao campo da segurança. O resultado da combinação dessas tendências totalizantes é uma submissão de diferentes questões políticas aos imperativos da segurança dos eventos, que potencialmente permanecem em forma de legado. Todavia, o grau de efetivação do plano de segurança para os SMEs, assim como sua capacidade de permanência e de promover transformações estruturais, deve ser matéria de análise empírica.

Este trabalho busca contribuir na reflexão sobre as possíveis mudanças introduzidas na segurança pela preparação e realização dos SMEs. Em outras palavras, propõe-se identificar os possíveis efeitos de uma causa. Através do conceito de legado aqui desenvolvido, busca-se explorar uma dimensão pouco trabalhada na literatura nacional sobre o tema. A literatura brasileira sobre legado, incluindo segurança, esteve bastante atenta às permanências em termos de tecnologia e ao esforço de coordenação institucional. Todavia, a temporalidade das pesquisas já realizadas não permitiu uma avaliação dos usos dessas inovações introduzidas. Propõe-se definir legado como o posterior agenciamento de transformações

estruturais decorrentes da preparação e realização do evento (PREUSS, 2015). A tecnologia, mas também o conhecimento, as identidades e as redes, apenas tornam-se legado quando/se acionadas pelos agentes. Define-se legado aqui, não como “tudo que permanece”, mas como seu agenciamento.

To understand mega-events, it is not sufficient to just examine large scale construction projects or international tourism. Such events result in the transformation of governance, as undertakings that cannot be delivered and operated through 'business as usual' provisions of government and the private sector. (JENNINGS, 2012b, p. 22)

Da mesma forma é necessário delimitar o que é entendido aqui como segurança. Como esperado, há uma ampla literatura sobre impactos dos SMEs na segurança do Rio de Janeiro sob diferentes orientações teórico-metodológicas, como o urbanismo militar (GAFFNEY, 2010), administração pública (VASCONCELOS, 2018), ou da sociologia da punição e da vigilância (CARDOSO, 2013); organizações civis e de direitos humanos também produziram relatórios sobre o tema (OLIMPÍADAS, COMITÊ POPULAR DA COPA E.; DO RIO, DE JANEIRO, 2013). Ao contrário das abordagens mencionadas, é proposto o foco no manejo do risco em segurança como condutor análise. Tal escolha justifica-se pelo projeto geral no qual estão inseridas as reflexões deste artigo. A pesquisa da qual este faz parte busca refletir sobre as consequências dos SMEs como estimuladores de processos de isomorfismo ou inovação institucional. Sustentada a hipótese dos megaeventos como catalizadores de transformações isomórficas, ou seja, facilitadores da adoção de medidas e soluções criadas alhures e importadas para o novo contexto, espera-se que estas tenham a noção do risco como central. O risco e, conseqüentemente, seu manejo, é um termo ênico ao campo transnacional da segurança, origem das soluções e ferramentas a serem copiadas e trasladadas. Faz sentido, portanto, que os possíveis efeitos sejam avaliados segundo o mapa psicométrico (BROOKS, 2011) articulado pelos formuladores das causas.

Propõe-se, assim, aferir o legado dos SMEs na segurança no Rio de Janeiro a partir do agenciamento de transformações estruturais na capacidade de manejo do risco. Pelo último, entende-se a capacidade em levantar informações e alterar comportamentos. Este artigo estrutura-se a partir da apresentação das três literaturas que sustentam a discussão aqui proposta: o legado definido como acionamento de transformações estruturais; as ferramentas de política pública, e seu entendimento a

partir da noção de governança; e o manejo do risco. Este arcabouço, segundo defendido aqui, permite: identificar as possíveis transformações estruturais na provisão de segurança; apontar os agenciamentos que lançaram mão dessas transformações até o presente momento; e, por fim, refletir sobre o legado em termos de capacidade de manejo do risco.

### **Legado de megaeventos esportivos**

Thompson et al (2018) realizou um levantamento sistemático quantitativo sobre o tema. Os autores apontam para o caráter predominantemente empírico de tais estudos. Em sua maioria, os trabalhos analisados enfocam tipos específicos de legado, apenas uma minoria dedicou-se a uma análise mais ampla da questão. Os trabalhos que propuseram articular um framework teórico constituem uma minoria de cerca de 30%. Entre estes, as abordagens mais comuns foram, em ordem decrescente do número de artigos levantados: teoria das trocas sociais (*social exchange theory*); teoria de processos e mudança (*process/change theories*); teoria dos atores decisórios (*stakeholder theory*); alavancagem por eventos (*event leverage*); teoria crítica urbana (*urban critical theory*); e governamentalidade (*governmentality*). Entre os artigos que tomaram apenas um tipo de legado como objeto de reflexão, a maioria foi enquadrada em uma categoria na qual os autores incluíram “Vida pública, política e cultura”. Entre estes, apenas uma pequena parcela focou-se em “governança, *guidelines* e políticas públicas”. Em todos os tipos de legado analisados, o foco em resultados supera o número de trabalhos preocupados com governança e políticas pública.

Há, como visto, um déficit em relação ao legado político na literatura especializada, que apenas começa a ser notado na segunda década do século XXI (CORNELISSEN; BOB; SWART, 2011). Da mesma forma, as tentativas de oferecer uma sistematização sobre o conceito também foram objeto de pouca atenção. Holger Preuss (2015) oferece o enquadramento conceitual mais operacionalizável segundo os objetivos desta pesquisa, pois inclui o *pós evento* como parte da construção do conceito. Assim, o legado é definido não apenas pelo que foi feito na preparação e realização dos SMEs, mas também por aquilo que é feito à posteriori. O autor introduz a importante distinção entre legado e impacto; apenas quando acionado o valor de uso das transformações estruturais (valor de troca) configura-se legado.

Legacies are also impacts, but only those that are caused by the structural changes that were previously made by the Olympic Games. Legacies last much longer because the structural changes create ever new consequences. [...] To measure a legacy, we also need to know whether we measure an outcome of some event or we measure a process. Koenigstorfer et al. (2017) define a legacy as a process which means that the time span for measurement is infinite (e.g. increase in global warming due to carbon dioxide emission by building event infrastructure). Legacy can be regarded as a process and/or as an outcome (Preuss 2015). If legacy is defined as outcome, it must refer to a certain time span. Even though this enables us to measure a legacy, we need to accept that a given time span limits including the entire picture of a legacy. (PREUSS, 2018. p. 5)

Aqui é considerada, sobretudo, a dimensão de resultado do legado, delimitando o escopo de tempo da análise a apenas três anos desde o último evento, os Jogos Paralímpicos de 2016. Todavia, o legado enquanto processo não deve ser ignorado; as transformações estruturais ocorridas orientam as novas condições do possível, a coordenação das instituições de segurança é registro desse processo na medida em que as tentativas de ação coordenada posterior aos eventos seguem o modelo de articulação colocado em prática para os SMEs.

A literatura nacional sobre legado adotou a conceituação de Giulianotti e Klauser (2010), que propuseram uma agenda de pesquisa que atentasse para as (I) transformações urbanas, nominalmente a expansão do urbanismo militar, (II) aspectos da governamentalidade, como a expansão das tecnologias de vigilância, e (III) a crescente centralidade do manejo do risco. É possível defender que a principal contribuição dos autores encontra-se na agenda proposta, a definição de legado operacionalizada por Giulianotti e Klauser (Idem) não se distancia significativamente daquela proposta por Chapellet (2012), a saber: “tudo que permanece e pode ser considerado como consequência do evento no seu ambiente” (Idem, p. 77). Tal definição apresenta limitações como a possível inclusão de legado placebo (PREUSS, 2018), e, como pretende-se argumentar, o legado em segurança não se limita ao ambiente dos SMEs.

Bruno Cardoso, professor na Universidade Federal do Rio de Janeiro, e uma das principais referências nacionais sobre o tema, define legado como

[...] aquilo que é deixado, que fica, permanece, tem centralidade em praticamente todos os discursos acerca dos megaeventos. Fala-se de *legado* em urbanismo, em obras de infraestrutura e de transportes, em estádios e instalações esportivas, e também em segurança pública. [...]

'Legados' são *prometidos, esperados, cobrados, lamentados, invejados*. (CARDOSO, 2013, p. 126 e 127. Itálicos no original)

Nota-se uma dimensão interessante associada ao conceito e ausente em Chapellet – a dimensão discursiva e em disputa do legado. Não que a literatura internacional sobre o tema ignore o papel argumentativo do legado nos SMEs, desde a candidatura até o momento posterior; Cardoso (Idem) introduz o dissenso ao legado, dando, ainda que indiretamente, atenção ao agenciado das transformações produzidas.

### **Risco e segurança em SMEs**

A noção de risco tomou progressivamente as agendas de diferentes instituições, de forma que a preocupação sobre seu manejo coloniza as mais diversas áreas, como evidenciado pela criação de instituições e a proliferação da linguagem do risco (JENNINGS, 2012b). A noção de risco não é necessariamente nova, sua evolução se sustenta nos avanços da estatística, sobretudo a partir do XIX; todavia, importantes transformações em relação ao uso contemporâneo do termo devem ser destacadas. Houve uma transformação do risco na sociedade moderna, decorrente de seu crescimento econômico, globalização, urbanização, interdependência e progresso científico-tecnológico, de forma que os perigosos percebidos têm origem na ação humana. O risco tem natureza matemático-estatístico, é, portanto, quantificável, ao contrário da incerteza. O processo de colonização mencionado, tornou-o um aspecto integrante das instituições, sejam elas públicas ou privadas. Pode-se associar o risco – e seu manejo – a um processo de expansão da centralização e controle das sociedades e estados ocidentais.

Transformações mais amplas e uma tendência expansiva estão também associadas aos megaeventos esportivos e à segurança. São dotados de um potencial colonizador característicos do alto-modernismo (ROCHE, 2002).

Both the risk and governance of mega-events are therefore tied up with these macroscopic historical shifts of manmade production and control of risk. As such, they are essential for understanding governance of hyper-modern projects such as the Olympics. (JENNINGS, 2012b, p. 19)

Os textos produzidos por Will Jennings, em seu período pós-doutoral na London School of Economics, constituem o principal corpus de trabalho sobre risco e

SMEs. A pesquisa foi desenvolvida contemporaneamente à preparação dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Londres de 2012, dando às Olimpíadas maior centralidade na análise, ainda que a Copa do Mundo FIFA da Alemanha de 2006 tenha sido usada comparativamente naqueles textos que buscavam identificar as origens das soluções institucionais adotadas para manejo do risco, numa tentativa de comparar processos de inovação versus isomorfismo. Apesar da grande relevância de sua contribuição, Jennings não dedica grande esforço em diferenciar o risco em segurança do risco em sentido amplo. Em seu livro “Olympic Risks” (JENNINGS, 2012) o autor propõe uma categorização dos riscos (*hazard and risks*) em sete categorias, dentre as quais ele situa os riscos em segurança (*safety and security*). Nessa categoria o autor inclui: terrorismo, crime, desordem pública, controle de multidões<sup>2</sup>, ferimentos (injuries) de expectadores ou atletas, ataques cibernéticos e acidentes de veículos. Outro tipo de categoria de risco seria o político, no qual o autor inclui protestos dentro da lista de ameaças. No entanto, em trabalhos prévios (JENNINGS, 2011; 2012b) o autor parece usar de forma intercambiável *manejo de risco em segurança* e *manejo de risco* sem atentar para o que seriam as especificidades da segurança. Na introdução do seu principal livro sobre SMEs, Jennings inclui protestos (posteriormente definidos como risco político e não em segurança) como uma ameaça equiparável ao terrorismo (Idem, 2012b, p. 4).

A progressiva expansão do termo tão pouco ajuda na sua delimitação, cabe destacar sua vinculação crescente nos estudos de informática e cyber-segurança. Um mapeamento completo do uso do termo *security risk management*, retomando o cânone do debate sobre a segurança e suas, incluindo a dimensão êmica dos sentidos atribuídos pelos usuários do termo, foi elaborada por David J. Brooks (2011)<sup>3</sup>. O mapa elaborado ilustra as principais noções articuladas pelos profissionais na área de manejo do risco em segurança, destaca a centralidade da percepção (culturalmente situada) das ameaças na gestão do risco. O manejo do risco é um cálculo sobre ameaças, sua prevenção e sua estratégia de resposta imediata.

In some senses akin to the risk orientation of the financial derivative, itself indifferent to the actual underlying people, places or events by virtue of modulated norms, the contemporary security derivative is not centred on who we are, nor even on what our data say about us, but on what can be imagined and

---

<sup>2</sup> “Crowd control (e.g. ticketing barriers, evacuations)” (Idem, p. 42, Tabela 3.1)

<sup>3</sup> Professor da Escola de Ciências da Computação e Segurança Posteriormente renomeado de Security Research Institute, inserido na Universidade Edith Cowan, Austrália.

inferred about who we might be – on our very proclivities and potentialities. (AMOORE, 2011, p. 24)

Essa conceituação contribui para a delimitação dos objetivos de pesquisa, especialmente se considerado a complexidade da questão da segurança na cidade e no estado do Rio de Janeiro. Permite, também, solidificar as pretensões argumentativas desse paper, dado que exclui potenciais legados placebos, que Preuss (2015) define como transformações estruturais na governança do espaço anfitrião que potencialmente seriam levadas a cabo mesmo sem a realização dos SMEs, ou que foram apenas aceleradas. Um exemplo interessante de potenciais legados placebos no Rio de Janeiro são as Unidades de Polícia Pacificadora. A “pacificação” de regiões da cidade foi sem dúvida parte da estratégia geral de segurança para os grandes eventos (PROUSE, 2012) mas já estavam no horizonte das forças de segurança, as primeiras UPPs foram mesmo implementadas antes da decisão final de outorga do SMEs fosse oficializada pelas corporações proprietárias. As UPPs apenas configuram-se como legado a partir do momento em que é definida a estratégia de construção de um cordão de isolamento da Zona Sul a partir da instalação de UPPs nas favelas próximas às vias de acesso aos locais de realização dos jogos.

Assim, avaliar o legado em manejo do risco em segurança implica em mapear os agenciamentos das transformações estruturais colocadas em lugar como respostas às ameaças percebidas aos SMEs. Cabe frisar que os SMEs envolvem percepções distintas das ameaças. O chamado *perfil de risco* dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos é tido como distinto daquele da Copa do Mundo FIFA<sup>4</sup>. O perfil de risco depende, também, das características dos anfitriões. Como apontado pela literatura e por informantes da pesquisa, o Brasil – como parte do Sul Global – é visto como portador de ameaças específicas que dão origem a percepções ampliadas do risco por parte da audiência internacional, sustentando pressões para adoção de modelos de gestão do risco que não seriam percebidas como necessárias em países ou cidades do Norte. Todavia, segundo a literatura especializada, a diferença entre perfis de risco do Norte e do Sul não impediu a uniformização da gestão do risco através de um processo de isomorfismo. Vasconcelos (Idem) e Cornelissen (2010) indicam como

---

<sup>4</sup> Este inclui o que a literatura de língua inglesa chamou de *hooliganism*, que no caso brasileiro se aproximaria da violência de torcidas organizadas.

riscos percebidos por audiências do Norte, como o terrorismo, foram incorporados em preocupações do Sul, e como as estratégias de gestão adotadas derivam de soluções desenvolvidas no Norte, nominalmente, o Sistema Integrado de Comando e Controle (SICC) que inclui as tecnologias de informação e controle (TIC). Comparado com a análise feita por Jennings sobre Londres 2012 e a Copa do Mundo FIFA 2016 na Alemanha, onde o autor constatou a predominância das constelações institucionais nacionais na determinação das ferramentas escolhidas, seria possível argumentar, em consonância com Vasconcelos (Idem), que o Sul Global está mais sujeito a processos de isomorfismo.

Tomando a mais sintética das compilações sobre ameaças às Olimpíadas (JENNINGS, 2012, p. 4) pretende-se avaliar os agenciamentos aos quais foram submetidas as ferramentas para gestão das ameaças de protestos, crime local e terrorismo internacional. Inclui-se também como legado em segurança o crescente enquadramento da segurança a partir do risco. Este último aspecto é consideravelmente menos tangível.

### **Ferramentas e governança da gestão do risco**

Will Jennings propõe articular duas literaturas distintas: o (neo)institucionalismo histórico aplicado à escolha das ferramentas de manejo do risco – inovação vs isomorfismo, e neste último, suas diferentes formas; e a literatura sobre ferramentas de governo. Novamente, propõe-se diferenciar elementos que o autor trata com livre alternância. Jennings (op. cit.) menciona ferramentas de policy e de governo sem uma diferenciação precisa. Sua identificação do Estado como exclusivo ator responsável por esse processo vai de encontro à literatura, não apenas em segurança, que testemunha um longo processo de transformação do governo em direção à governança. Ainda que o objetivo do autor em determinar o peso dos ambientes na escolha das ferramentas justifique seu foco no Estado; seguir assumindo um modelo onde o Estado é o único provedor de segurança é demasiado opaco, e potencialmente subestima o escopo do legado. O próprio Jennings define SMEs através da sua consequência na alteração das relações de governança (Op. cit).

A literatura sobre governança é bastante ampla. E, assim como a sobre legado, não conta com uma uniformização do campo. O termo governança da segurança é presente em, pelo menos, duas literaturas com tradições distintas: uma vertente está

presente na literatura de Relações Internacionais; há, também, uma literatura que se utiliza do termo para discussões da criminologia e da segurança pública. Foge ao escopo deste texto reconstruir seus percursos, aproximações e divergências. Em ambas, governança é por vezes tratada de forma normativa, como uma distinção em relação à *governo*, ou como uma forma de relação entre Estado e mercado. Tendo em vista os objetivos do presente estudo, a perspectiva sobre governança mais promissora parece ser aquela que a considera uma abordagem teórica.

The contribution of the governance perspective to theory is not at the level of causal analysis. Its value is an organizing framework. The value of the governance perspective rests in its capacity to provide a framework for understanding changing processes of governing. (STOKER, 1998. P. 18)

Assim entendido, o conceito de governança aponta para o caráter coordenado de sua estrutura, que não se sustenta em sanções ou na autoridade do Estado, mas articulação em rede de atores independentes, que incluem mais não se limitam às instituições públicas. As ferramentas para gestão do risco - nodalidade, autoridade, orçamento e organização – devem ser pensadas a partir de uma abordagem de governança. Em outras palavras, tais ferramentas refletem a posição do Estado na estrutura da governança. Nodalidade remete ao lugar ocupado pelo Estado na rede tecnológica e institucional, visando o levantamento de informações. Autoridade refere-se ao poder legal exercido pelo governo em relação a outras fontes de legalidade. Orçamento, por sua vez, avalia a capacidade de acesso a recursos para investimento em segurança, incluindo, por exemplo, para pagamento de consultorias. Por fim, por organização entende-se a capacidade do Estado de agir diretamente, via forças de segurança ou por alteração do ambiente.

### **O legado olímpico em segurança no Rio de Janeiro**

Esta sessão propõe refletir sobre a situação atual das três ameaças e das quatro ferramentas de gestão de risco. Para tanto, combina-se o levantamento realizado por Vasconcelos (Idem) com análise documental própria. A partir da definição de legado proposta, busca-se atentar para os usos e agenciamentos por parte dos atores envolvidos na gestão do risco.

Cardoso (2013) e Vasconcelos (Idem)<sup>5</sup> incluíram transformações estruturais em suas análises. Mas no caso de Cardoso, inclusive devido ao momento em que o autor se dedicou ao tema, a fase pós eventos não foi considerada. Em Vasconcelos (Idem), o período posterior está presente, todavia, o conceito de legado empregado, apesar de bastante elucidativo, não se atenta às mesmas questões que o presente trabalho. A avaliação sobre legado em segurança elaborada por Vasconcelos (Idem) é completa e extensiva. Sua pesquisa beneficiou-se enormemente da posição da pesquisadora que é funcionária pública de carreira e atuou na Secretaria Extraordinária para Segurança de Grandes Eventos. Todavia, a definição dada ao conceito de legado é demasiado ampla para responder aos objetivos aqui presentes. Estão incluídos aspectos muito variados, como a imagem internacional do país e a manutenção de softwares de vigilância. A principal ressalva proposta está na operacionalização derivada do conceito. Ao definir legado como “tudo que é deixado, que fica, que permanece”, a autora centra sua análise sobre a continuidade das estratégias e ferramentas utilizadas para os SMEs. A autora conclui, assim, que deterioração do contexto político e econômico do país do momento da candidatura até o pós-evento, comprometeu tal continuidade.

A construção do conceito proposta por Holger Preuss (2007, 2015, 2018, 2019) parece mais adequada à uma avaliação sobre o legado. O autor parte de uma literatura econômica, articulando conceitos como valor de uso, de troca e em contexto<sup>6</sup>. Tomando os trabalhos de Holger Preuss como referência, poder-se-ia argumentar que escapa à literatura nacional a noção de que legado só acontece quando a transformação estrutural (valor de troca) é acionada (valor de uso) segundo os interesses dos atores (valor em contexto). “Em outras palavras, legado depende de mudanças no lado da oferta” (PREUSS, 2015, p. 652, tradução nossa). Nesse modelo, o que Vasconcelos (Idem) considera como legado é o valor de troca que precisa ser acionado segundo a demanda dos atores. Em termos do presente objeto de estudo, implica em afirmar que as transformações estruturais decorrentes dos SMEs devem ser consideradas legado apenas quando acionadas pelos atores envolvidos na governança do risco em segurança.

---

<sup>5</sup> Bruno Cardoso contribuiu significativamente para os estudos sobre legado em segurança dos SMEs. Sua produção serviu de base para estudos posteriores, como o trabalho de Vasconcelos (2018) realizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

<sup>6</sup> A literatura nacional sobre legado em segurança de SMEs orientou-se, sobretudo, por discussões da Sociologia, Ciência Política e Administração Pública

Vasconcelos (Idem), Neves (2015) e Cardoso (2013) consideram que os maiores legados em segurança seriam o aspecto tecnológico – a tecnologia de comando e controle (TIC) – e a coordenação institucional herdada da preparação e realização dos SMEs, através dos Centros Integrados de Comando e Controle, e das redes criadas nas secretarias e grupos de trabalho instituídos *ad hoc*. Cardoso (Idem) e Neves (Idem) discordam em relação em relação à centralidade tecnológica ou institucional do processo de integração. Como previamente mencionado, para Vasconcelos (Idem), a deterioração do contexto político nacional do momento das postulações até a realização e o pós-eventos comprometeu a efetividade da estratégia de segurança proposta.

#### *Acionamento do legado*

Em termos das ameaças percebidas há uma evolução importante no pós-eventos. Duas das ameaças aos SMEs – protestos e criminalidade – mantêm-se importantes, orientando o acionamento do legado como é discutido abaixo. O terrorismo internacional, por sua vez, que foi em todo processo uma preocupação maior para os atores internacionais, volta ao seu status prévio de ameaça menor. Um paralelo foi criado em relação à um novo risco, o crime organizado. As ferramentas utilizadas para o risco do terrorismo foram transformadas para atender às especificidades dessa outra ameaça. O Centro Integrado de Comando e Controle Nacional, em especial, passa a ter o crime organizado como uma das suas principais preocupações.

#### a. Nodalidade

As instituições originalmente designadas pelo planejamento estratégico em segurança para os SMEs mostraram-se incapazes de efetiva-lo, justificando importantes alterações. Há uma distinção importante a ser feita em relação às Olimpíadas e a Copa, apontada por alguns informantes e sustentada pelo argumento de Adriana Vasconcelos. A deterioração do cenário político-econômico no momento das Olimpíadas resultou em maiores dificuldades, uma das principais razões apontadas foi a sabida falta de recursos que resultou em menores estímulos à participação institucional. Obviamente as culturas organizacionais distintas resultaram em diferentes padrões de participação das instituições, como o maior interesse das Forças Armadas em participar na operação (Vasconcelos, 2018).

O Comitê Rio 2016 mostrou-se incapaz de coordenar os esforços de segurança, que foram redistribuídos entre os três níveis de governo sob supervisão do Governo Federal, dando origem a tensões institucionais. Os escândalos de corrupção envolvendo o Comitê também comprometeram a estratégia inicial. As consequências dessa re-centralização da rede de governança no Estado no papel desempenhado pela ISDS na operação de segurança das Olimpíadas não são claras. Como hipótese de trabalho acredita-se que tal influência não deve ser subestimada. A empresa foi responsável pelas áreas esportivas dos Jogos, pelo Centro Integrado de Segurança das Instalações (CISI) e esteve como representante nos Centros Integrado de Comando e Controle Nacional e do Rio de Janeiro. O legado dessa relação com a ISDS parece ter sido mantido como os encontros posteriores do Secretário de Segurança do Município do Rio de Janeiro com o CEO da empresa, Leo Gleser. Ainda que a empresa tenha um histórico com as forças estatais de segurança no Rio de Janeiro, outras importantes cidades do país, como São Paulo, passaram a integrar sua lista de clientes públicos no país.

Vasconcelos (Idem) identifica uma dificuldade de coordenação, em parte devido à falta de familiaridade com as novas estratégias, mas, sobretudo, pelo abandono de uma iniciativa institucional. O Projeto Legado foi abandonado pela nova direção do Ministério da Justiça e a Secretária Nacional de Segurança Pública. Esta não foi capaz de incorporar o legado da Secretária Especial para Segurança de Grandes Eventos. O acionamento do SESGE para as eleições de 2016 evidencia o baixo grau de incorporação do legado por parte da SENASP. Apenas em 2017 o Ministério da Justiça criou uma Diretoria de Operações com o objetivo de reativar o CICCEN a partir de um novo modelo de funcionamento – o Sistema Integrado de Comando, Controle, Coordenação e Comunicação – que busca recuperar o legado em gestão participativa e liderança situacional em detrimento de uma abordagem mais centralizadora e hierarquizada de origem militar. Ainda a nível institucional cabe destacar a aproximação entre diferentes forças de segurança possibilitada pelo compartilhamento dos CICC. Outra aproximação importante deu-se com a academia, o vínculo da Universidade Federal Fluminense e a Polícia Militar do Rio de Janeiro permanece em formas de programas conjuntos de treinamento e capacitação.

Em termos tecnológicos, as inovações introduzidas oficialmente para os grandes eventos permanecem em lugar e, assim como os CICC que foram adotados como modelo de coordenação, foram copiadas por estados e municípios que tiveram

pouca participação nas Olimpíadas. O Brifcam, um software de tratamento de imagens digitais que permite maior eficiência na identificação de indivíduos e comportamentos tidos como de risco, foi adotada nas instalações Olímpicas pela ISDS e no CICC do Rio de Janeiro. Como apontado por Cardoso (2013; 2016) as tecnologias de controle e informação são centrais no projeto de coordenação dos esforços de segurança. A reprodução desse modelo de sistema integrado é beneficiada pela permanência da noção do risco na rede de governança. Uma das primeiras cidades a adotar a tecnologia foi Indaiatuba (SP) ainda em 2016. No mesmo ano passa a ser conduzido na cidade o Exercício Anhanguera – Operação Goyazes III, onde a 11ª Brigada de Infantaria Leve de Campinas (responsável pela atuação em grandes eventos) recebe adestramento.

O satélite israelense Eros-B utilizado para captação de imagens áreas no Rio de Janeiro durante as Olimpíadas, foi redirecionado para o monitoramento de fronteiras nos seis meses seguintes ao evento, conforme previsto pelo acordo de cooperação do Exército com a empresa Imageset. Tal realocação exemplifica a tentativa de aproximar o risco imposto pelo crime organizado àquele do terrorismo, haja visto que o monitoramento das fronteiras tinha como principal objetivo o combate ao narcotráfico. Os balões de vigilância fornecidos pela empresa Antave parecem ter seguido caminho distinto, tendo sido posteriormente subutilizados.

#### *b. Autoridade*

A capacidade do exercício de autoridade legal do Estado foi matéria de disputa na preparação dos SMEs. O mais notável dos embates ocorreu em relação à venda de bebidas alcoólicas nos estádios de futebol. Em síntese, o Estado foi forçado a alterar parte do seu ordenamento jurídico devido as imposições legais por parte da FIFA. A Lei Geral da Copa, que incluía a reserva de mercado para os patrocinadores nas instalações e imediações dos jogos, impôs que fosse liberada a venda e o consumo da cerveja patrocinadora. Cabe destacar, que no momento de postulação da candidatura havia concordância com a FIFA sobre a proibição de bebidas alcoólicas em estádios, como mencionado o *hooliganism* é percebido como uma ameaça nos países do Norte. Todavia, o Protocolo assinado com o Brasil já incluía um ordenamento contrário. Não é possível dizer se tal mudança no posicionamento da corporação esteve relacionada com a entrada da empresa de bebidas na “família FIFA” ou se a uma percepção da ausência do risco do *hooliganism* no Brasil, a

legislação brasileira prévia e o histórico de violência por parte de torcidas organizadas sugerem maior peso para a primeira explicação.

Outra fonte de tensão, dessa vez com movimentos sociais e grupos da sociedade civil, foi a chamada Lei Anti-terrorismo, amplamente discutida durante a preparação para os jogos e sancionada, com vetos, pela Presidente Dilma em 2016. Outro exemplo de isomorfismo transnacional, a lei foi estimulada pela Convenção Interamericana contra o Terrorismo (CICTE) da OEA de 2002. Os movimentos sociais temem que a lei seja utilizada para criminalização do ativismo. Até o momento, os únicos casos encontrados de acionamento do dispositivo ocorreram ainda durante os jogos. Em processos posteriores envolvendo ativistas no Rio de Janeiro, a Lei nacional brasileira nº 13.260/2016 não há sido acionada pela Promotoria de Justiça do Estado ou pela Polícia Civil. O que não descarta um possível acionamento futuro<sup>7</sup>.

### *c. Orçamento*

Vasconcelos (Idem) é clara em relação ao peso dos gastos nos SMEs na produção da crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Assim como a nível nacional, a deterioração do contexto político-econômico e as sucessivas crises institucionais envolvendo escândalos de corrupção comprometeram significativamente o orçamento para segurança. A ausência de recursos, como mencionado acima, foi comprometedoras ainda nas Olimpíadas. Em termos de acesso a recursos, os reordenamentos emergenciais comprometeram a liberação de fundos pois antagonizavam com os prazos legais da contratação pública. Tal limitação compromete o legado, na medida em que os órgãos públicos buscam afastar-se do evento, mesmo no momento posterior. O legado em TIC, por exemplo, é visto como um peso que os estados não são capazes de gerir. Empresas da área de segurança alegam ter encontrado dificuldades em doar equipamentos pois os gestores temem que a falta de recursos se transforme em sucateamento e afete negativamente suas gestões. A percepção sobre a incapacidade orçamentária dos estados é compartilhada pela União que procurou nacionalizar a operacionalização dos CICC, reduzindo o ônus para os Estados para apenas a manutenção da estrutura física dos espaços ocupados.

---

<sup>7</sup> Cabe destacar que não foram instalados no Brasil os chamados Tribunais de Exceção da Copa que estiveram presentes na África do Sul em 2010.

#### d. *Organização*

A capacidade de atuação direta ou de transformação de ambientes também pode ser dividida entre TIC e instituições. A Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro definiu o enquadramento dos acionamentos possíveis do legado. A Intervenção é representativa de um embate entre um entendimento de que apenas os estados são responsáveis contra defensores de um maior papel da União. As Olimpíadas sem dúvida contribuíram para os argumentos em favor da nacionalização da questão, dado o crescente papel ocupado pela União na produção do legado, como aponta a nova estratégia para os CICC.

Logo após o fim da Intervenção Federal em dezembro de 2018, a Polícia Militar do Rio de Janeiro renomeou o Batalhão de Policiamento de Grandes Eventos em Batalhão de Rondas Especiais e Controle de Multidões (Recom). O Recom é responsável por rondas ostensivas nas zonas de maior risco na cidade, controlando vias e acessos, e por atuar em grandes eventos e manifestações. A incorporação de modelos de atuação internacionais não é recente no policiamento ostensivo no Rio de Janeiro. Na década de 1990 o Batalhão de Operações Especiais (BOPE) da Polícia Militar recebeu treinamento da própria ISDS. A novidade está na incorporação do modelo de atuação intensivo, característico do modelo militar desenvolvido para guerra urbanas, em um ordenamento designado para lidar com a concentração de pessoas no espaço urbano.

Em termos tecnológicos, as TIC demonstram o caráter expansivo do processo de transformações estruturais catalisado pelas Olimpíadas. A doação de diferentes tecnologias de segurança por parte da ISDS aproximou a empresa de diferentes órgãos públicos, levando consigo a noção de risco e um enquadramento específico sobre seu manejo. As tecnologias de controle de acesso utilizadas nas instalações olímpicas foram doadas ao sistema carcerário do DF e dos 26 estados. O equipamento utilizado no CISI foi doado à prefeitura de Cuiabá no Mato Grosso. É possível que a escolha dos órgãos recebedores obedeça a critérios de mercado por parte da empresa, que tem no Brasil como seus principais clientes fundos na área de mineração.

### **Considerações Finais**

Pretendeu-se defender uma definição de legado que considere o momento posterior aos eventos como parte do conceito de forma a englobar os agenciamentos das transformações estruturais. Seguindo a literatura nacional sobre o tema, argumenta-se que o legado em ferramentas de gestão de risco engloba aspectos tecnológicos e institucionais, de tal forma que nas quatro ferramentas ambos aspectos estão presentes. Neste trabalho considerou o legado como resultado ainda que seja dado ênfase no fato de que este pode ser entendido também enquanto processo, nesse sentido o legado não se esgota em uma avaliação de um período (três anos no caso desse artigo), gerando a cada vez novos desdobramentos. Pretendeu-se destacar as transformações na forma de provisão de segurança que inclui a transformação do modelo tradicional pautado na autoridade e ação direta do Estado por um modelo de governança e negociação. O empasse entre os dois modelos fica claro na produção do legado, tendo a literatura nacional advogado em favor de uma retomada da centralidade do Estado através da adoção de novas pautas pela União. Nesse sentido, há uma transformação na governança da segurança não apenas pela inclusão de novos atores não-estatais, mas também por uma reordenação dentro do próprio Estado.

## Referências

AMOORE, Louise. Data derivatives: On the emergence of a security risk calculus for our times. *Theory, Culture & Society*, v. 28, n. 6, p. 24-43, 2011.

BROOKS, David J. Security risk management: A psychometric map of expert knowledge structure. *Risk Management*, v. 13, n. 1-2, p. 17-41, 2011.

CARDOSO, Bruno de Vasconcelos. Megaeventos esportivos e modernização tecnológica: planos e discursos sobre o legado em segurança pública. *Horizontes Antropológicos*, n. 40, p. 119-148, 2013.

CHAPPELET, Jean-Loup. Mega sporting event legacies: a multifaceted concept. *Papeles de Europa*. Vol. 25, p. 76-86, 2012.

CORNELISSEN, Scarlett. The Geopolitics of Global Aspiration: Sport Mega-events and Emerging Powers. *The International Journal of the History of Sport*, 27:16-18, 3008-3025, 2010.

CORNELISSEN, Scarlett; BOB, Urmilla; SWART, Kamilla. Towards redefining the concept of legacy in relation to sport mega-events: Insights from the 2010 FIFA World Cup. *Development Southern Africa*, v. 28, n. 3, p. 307-318, 2011.

OLIMPÍADAS, COMITÊ POPULAR DA COPA E.; DO RIO, DE JANEIRO. Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro. *Dossiê do comitê popular da copa e olimpíadas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Comitê Popular, 2013.

GAFFNEY, Christopher. Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro, 1919-2016. *Journal of Latin American Geography*, p. 7-29, 2010

GIULIANOTTI, Richard; KLAUSER, Francisco. Security governance and sport mega-events: Toward an interdisciplinary research agenda. *Journal of Sport and Social Issues*, v. 34, n. 1, p. 49-61, 2010

JENNINGS, Will; LODGE. Governing Mega-Events: Tools of Security Risk Management for the FIFA 2006 World Cup in Germany and London 2012 Olympic Games. *Government and Opposition*, Vol. 46, No. 2, p. 192–222, 2011

JENNINGS, Will. *Mega-events and risk colonization*. The London School of Economics and Political Science. Discussion Paper No 71, Março de 2012a.

JENNINGS, Will. *Olympic risks*. New York. Palgrave Macmillan, 2012b

NEVES, A. J. *As Ferramentas de Gestão e Governança para Integração das Instituições de Segurança Pública e Defesa Social durante a Copa do Mundo 2014*. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015. Disponível em: <<<http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1207/1/AS%20FERRAMENTAS%20DE%20GEST%C3%83O%20E%20GOVERNAN%C3%87A.pdf>>>

PREUSS, Holger. The conceptualization and measurement of mega-spot event legacies. *Journal of Sport and Tourism*. Vol. 12, No 3-4, p. 207-227. 2007

PREUSS, Holger. A framework for identifying the legacies of mega sport event. *Leisure Studies*, Vol. 24, No. 6, p. 643-664. 2015

PREUSS, Holger. *Event legacy framework and measurement*. *International Journal of Sport Policy and Politics*. << <http://www.tandfonline.com/loi/risp20> >> ISSN: 1940-6940, 2018

PREUSS, Holger. Event legacy framework and measurement. *International Journal of Sport Policy and Politics*, v. 11, n. 1, p. 103-118, 2019

THOMSON, Alana et al. Sport event legacy: A systematic quantitative review of literature. *Sport Management Review*, 2018.

PROUSE, Carolyn. Framing the world cUPP: competing discourses of favela pacification as a management legacy in Brazil. *Recreation and Society in Africa, Asia and Latin America. Special Issue on Sport Event Legacies*. Vol. 3, No. 2, 2012

ROCHE, Maurice. *Megaevents and modernity: Olympics and expos in the growth of global culture*. New York, Routledge, 2002.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

THOMSON, Alana et al. Sport event legacy: A systematic quantitative review of literature. *Sport Management Review*, 2018.

VASCONCELOS, Adriana C. D. A. *O legado dos grandes eventos para segurança pública no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Brasília. IPEA. 2018.