

# Avaliação do planejamento de transporte em nível estratégico das cidades-sede da Copa de 2014

ÉRICA MARQUES  
FRANCISCO CABO  
GIOVANA CLAUDE  
JULIANA PIRES PENNA  
NOEMIA GOMES  
PASTOR WILLY GONZALES TACO

Programa de Pós-Graduação em Transportes/ Universidade de Brasília  
pwgtaco@gmail.com

## Resumo

O presente trabalho tem como objetivo avaliar os planos estratégicos de quatro cidades brasileiras que sediarão os jogos da Copa do Mundo de 2014. Com este propósito, utilizou-se a metodologia para planejamento estratégico de Kölbl; Niegl; Knoflacher (2008) e a visão estratégica de Güell (2006). Foi desenvolvida uma matriz comparativa temática a fim de se avaliar os planos relacionados com transporte nas cidades, de forma que possibilitasse o entendimento dos seus pontos fracos. Com base nisso, foram propostas soluções, tal como a formulação de indicadores.

Palavras-chaves: Planejamento de Transporte; Plano Estratégico; Indicadores.

## *Evaluation of strategic level transportation planning for the host cities of the 2012 World Cup*

### Abstract

*This study aims to evaluate the strategic plans of four Brazilian cities that will host the soccer world cup in 2014. For this, we have used a methodology for strategic planning (Kölbl et al, 2008) and an understanding of the formulation of a strategic vision (Güell 2006). A comparative matrix was developed to assess the thematic plans related to transportation planning of cities so as to enable an understanding of weaknesses in planning and to propose solutions, such as the formulation of indicators.*

*Keywords: Transportation planning; strategic plan; indicators.*

Em novembro de 2007, o Brasil foi anunciado pela Federação Internacional de Futebol (FIFA) como o País-sede da Copa do Mundo de 2014, um dos maiores eventos desportivos, que torna o país foco das atenções mundiais. Desde então, há a preocupação por parte das autoridades administrativas das cidades-sede em se organizarem para este evento internacional.

Sediar uma Copa de Mundo implica muita responsabilidade, pois é algo que pode alavancar a economia e trazer resultados fantásticos quanto à atração de turistas. Porém, tudo deve ser planejado, uma vez que os efeitos podem ser contrários aos desejados se os investimentos não forem adequados, acarretando dívidas para o Estado em detrimento dos poucos benefícios gerados à população. Quando a infraestrutura implementada fica subutilizada, ou até mesmo ociosa após o término do evento, há prejuízo para os cofres públicos. Observa-se, portanto, a importância do planejamento de um grande acontecimento.

O transporte ocupa um espaço significativo na realização de um megaevento. A estrutura para o recebimento das pessoas vindas do exterior – o transporte aéreo, terrestre, hidroviário e marítimo entre as próprias cidades-sede e os pontos de interesse turístico no país, além do transporte urbano – são fundamentais para o sucesso do evento e

para que os visitantes tenham uma boa impressão do país. Sendo assim, para atender à expectativa, é necessário um planejamento adequado do sistema de transportes, pois este se configura como um indutor ou inibidor dos deslocamentos.

A FIFA geralmente escolhe dez cidades para sediar a Copa. No entanto, devido à extensão do território brasileiro, foram selecionadas doze cidades distribuídas em todo o território nacional. Essas cidades iniciaram suas obras baseando-se em planejamento realizado a partir da data em que foram selecionadas. E é exatamente sobre alguns desses planejamentos que este texto discute.

Como se sabe, um bom planejamento é fundamental para se obter o resultado almejado. Porém, o Brasil, historicamente, não é um país onde a cultura do planejamento tenha sido totalmente instalada e afeita. Assim, este trabalho objetiva analisar, comparar e sugerir ajustes em quatro planos municipais relacionados aos transportes: Brasília, Recife, Manaus e Salvador. A seleção destas cidades foi feita a partir da disponibilidade de acesso aos planos municipais voltados para a Copa. Para isso, utilizou-se a metodologia aplicada ao planejamento estratégico de Kölbl; Niegl; Knoflacher (2008).

## 1. Metodologia para planejamento estratégico

De acordo com Kölbl; Niegl; Knoflacher (2008), o planejamento estratégico, cada vez mais, faz parte do planejamento de transporte, seja ele em qualquer esfera governamental. Um dos motivos seria que o transporte envolve muitos aspectos técnicos, socioeconômicos e ambientais. Essa complexidade de fatores torna os planos inconsistentes e acarreta múltiplas interpretações, fazendo com que as políticas se distanciem muito das necessidades dos transportes.

A solução para isso pode ser dada por meio de um planejamento estratégico. Seguindo um método qualitativo, todas essas questões que o transporte envolve seriam analisadas em um mesmo esquema consistente, que

poderia ser acompanhado e monitorado rigorosamente por anos. Uma metodologia que atenda a esses requisitos é a formulada por Kölbl; Niegl; Knoflacher (2008), que se baseia em uma combinação de teorias de controle com a teoria de sistema hierárquico.

O sistema de controle fornece uma estrutura rigorosamente ordenada das complexas relações entre objetivos, medidas e indicadores. Na Figura 1 temos o ciclo de controle desenvolvido a partir dessas relações. Nele, observa-se que o processo de *feedback* permite adaptações dos objetivos, conforme os *outputs* do ciclo, tornando o sistema dinâmico. É necessário, no entanto, que os elementos de controle e regulação sejam bem definidos, assim como o sistema de indicadores, para que não haja nenhuma discrepância entre a realidade e os

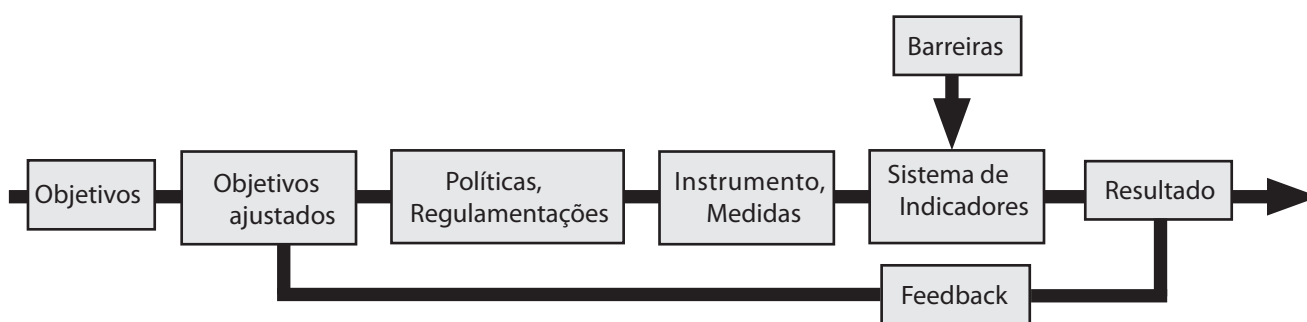


Figura 1 – Ciclo de Controle e o Processo de Feedback.

(Fonte: Kölbl; Niegl; Knoflacher, 2008)

dados que alimentam o ciclo.

Já o sistema hierárquico vem contribuir com a metodologia, distinguindo os temas envolvidos, decompondo o complexo sistema de transporte em objetos mais simples. Esta subdivisão deve ser feita de forma bastante criteriosa para que se possa simplificar o objeto de estudo sem perder a visão do todo.

Da combinação das duas metodologias, teorias de controle e de sistema hierárquico, Kölbl; Niegl; Knoflacher (2008) desenvolveram uma matriz na qual o sistema hierárquico define suas linhas e o ciclo de controle explica cada coluna. Dessa forma, cada aspecto do sistema hierárquico recebe um ciclo de controle e tudo se sintetiza em uma matriz comparativa.

Essas teorias consistem em uma base completa para se desenvolver um planejamento estratégico de transporte regional, estadual, nacional ou até internacional. Além disso, pode-se fazer uma análise ou comparação de planejamentos de transporte já desenvolvidos pelos governos, identificando os elementos e prevendo pontos críticos. Para compreender o planejamento estratégico das cidades, utilizaram-se os conceitos de Güell (2006).

## 2. Planejamento estratégico das cidades

Para alcançar o planejamento estratégico de uma cidade, é necessário ter uma visão clara de futuro. Em termos gerais, a formulação desta visão estratégica representa posição assumida pela cidade frente ao futuro, após uma análise dos condicionantes impostos pelo entorno, pela demanda e pelo sistema urbano no qual atua.

De acordo com Güell (2006), para se obter um planejamento estratégico eficiente em uma cidade é preciso seguir, no mínimo, os três passos básicos apresentados a seguir:

- Desenhar os cenários futuros: são esboços da previsão de evolução da cidade frente a diversas opções de comportamento de entorno. Durante todo o processo, deve haver a participação, comunicação e retroalimentação para o melhoramento dos resultados. Este processo envolve as cinco etapas:
  - a. Caracterização funcional das cidades.
  - b. Identificação e avaliação das tendências de mudanças.
  - c. Criação e desenvolvimento de cenários.
  - d. Determinação das implicações.
- Formular e desenvolver a visão estratégica desejada para a cidade: analisando os cenários futuros, deve-se então formular e desenvolver a visão estratégica sobre a cidade. Essa visão tenta expressar, de maneira mais qualitativa que quantitativa, qual o futuro cenário que a cidade deseja alcançar em relação às suas questões econômicas, sociais e físicas, isto é, tenta estabelecer quais os objetivos do processo de planejamento.
- Identificar os pontos críticos para alcançar a visão estratégica: esta etapa visa à identificação dos pontos mais frágeis da visão estratégica, isto é, os temas que, por sua condição crítica, podem impulsionar ou frear a realização do modelo planejado para a cidade. Esses temas críticos indicam as áreas em que se devem concentrar os esforços da comunidade para que o planejamento seja bem sucedido. Após a identificação dos três passos básicos, optou-

-se por verificar quais as necessidades para a realização de grandes eventos esportivos, analisando experiências de países-sede anteriores, como a Alemanha e a África do Sul.

### 3. Planejamento de grandes eventos esportivos

O planejamento de transporte tem algumas variações de enfoque e diferentes abrangências. Uma delas diz respeito ao planejamento de grandes eventos. A maioria desses eventos gera grandes aglomerações de pessoas, o que afeta o sistema de transporte tanto no local do evento como no seu entorno, podendo seus efeitos chegarem a ter dimensões maiores.

A organização de um megaevento num país de dimensão continental como o Brasil é uma tarefa bastante complexa, principalmente no que se refere a transportes. Segundo Matias (2001), para facilitar a participação dos interessados, deve-se buscar condições favoráveis nos diversos modos (aéreo, terrestre e hidroviário). Além dos transportes que garantem acesso a todas as localidades em que ocorre o evento, os participantes também necessitam de transportes para a circulação interna, ou seja, para traslados, como: aeroporto/hotel; hotel/local do evento; hotel/local de atividades sociais e culturais; local do evento/hotel e hotel/aeroporto.

De acordo com Carvalho; Hill; Taco (2008), o processo de planejamento de transporte para um grande evento deve ser dividido em três etapas: *pré-evento*, *evento* e *pós-evento*. A seguir, apresentam-se as atividades a serem desenvolvidas em cada uma dessas etapas.

- *Pré-evento*: é necessário que se faça a classificação do tipo de evento que será realizado, a caracterização da área de estudo, a identificação dos autores envolvidos e suas respectivas responsabilidades, bem como o estudo da demanda.

- *Evento*: é necessário que se efetuem as operações necessárias em relação ao sistema de transportes; que envolva especificamente o serviço de transporte, o sistema de informação, o tráfego e a sinalização de acesso.
- *Pós-evento*: deve-se, por fim, fazer uma avaliação do nível de comunicação entre os atores envolvidos e os impactos produzidos pelo megaevento.

Para comparação, foi feita pesquisa nos dois países-sede das últimas Copas do Mundo, África do Sul (2010) e Alemanha (2006), para dimensionar um evento, como a Copa, em seus legados e impactos negativos.

#### 3.1. Experiência internacional no planejamento das copas do mundo

Cada evento esportivo, dependendo da localização e de outros fatores, tem a sua particularidade. A Copa do Mundo de Futebol na Alemanha (2006), por exemplo, conseguiu receber um número significativo de visitantes porque sua localização geográfica, suas dimensões territoriais, modelos urbanísticos e infraestrutura foram aspectos facilitadores. Os demais europeus, por exemplo, contavam com a vantagem de estarem no mesmo continente, acostumado com o fuso horário, além do fato de ser possível, em alguns casos, ir e voltar de trem no mesmo dia, sem ter despesas com hotelaria.

Em contrapartida, resguardando-se as particularidades de cada país, a África do Sul, que recebeu a Copa em 2010, dependeu bastante de viagens intercontinentais. E, além da localização, as distâncias entre as suas cidades-sede são bem maiores do que entre as europeias; além de terem seus sistemas aéreos menos estáveis, o que gera grande risco de sobrecarregamento no caso de não haver planejamento. É sob a ótica das experiências das duas úl-

Tabela 1 – Experiência internacional no planejamento das copas

| Países               | Ações  | Legado  | Impactos Negativos   |
|----------------------|--|---|--|
| Alemanha (2006)      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obras em alguns estádios começaram 8 anos antes da copa.</li> <li>• Idealização do projeto como um projeto comunitário.</li> <li>• Criação de campanhas de <i>marketing</i>.</li> <li>• Criação de programas sociais e culturais.</li> <li>• Aprimoramento da infraestrutura e melhoramento das condições gerais.</li> <li>• Criação de um fórum de cidades-sede.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção da imagem da Alemanha.</li> <li>• Geração de 20.000 empregos a longo prazo.</li> <li>• Impulso econômico de 2,86 bilhões de euros.</li> <li>• Construção de 370 quilômetros de ruas novas.</li> <li>• Emprego de 802 milhões de Euros no aprimoramento do tráfego suburbano.</li> <li>• Renovação de 50 estações ferroviárias.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução da venda de automóveis em todo continente europeu.</li> </ul>   |
| África do Sul (2010) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação de um comitê organizador com representantes de todos os <i>stakeholders</i>.</li> <li>• Criação de um fórum de cidades-sede.</li> <li>• Criação de uma estratégia única entre as cidades e o Governo Central.</li> <li>• Aliança entre o comitê organizador da Copa e a mídia internacional e local.</li> <li>• Criação estratégica do Campeonato Mundial de Futebol/ 2010, das Áreas de Conservação Transfronteiriças.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regresso de mão-de-obra do país a trabalhar no exterior.</li> <li>• Ampliação da capacidade dos principais aeroportos.</li> <li>• Melhorias no sistema geral de transportes, incluindo um programa de recapitalização dos táxis, a consolidação das ferrovias e a transformação da rede de transporte público coletivo por ônibus.</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 67% do carbono gerado pela Copa da África do Sul foi decorrente das viagens internacionais; ligadas ao evento devido à grande distância do país-sede em relação aos principais países participantes da Copa.</li> </ul> |

timas Copas do Mundo que na Tabela 1, faz-se uma breve exposição sobre as peculiaridades de cada evento.

### 3.2. Método de análise

O procedimento de análise do trabalho baseia-se em quatro etapas, conforme se pode observar na Figura 2.

- Na primeira etapa – seleção das cidades-sede. Escolheram-se quatro cidades para a Copa de 2014: Recife, Brasília, Manaus e Salvador. As cidades foram escolhidas com base na quantidade e qualidade de estudos e planos existentes.
- Na segunda etapa – levantamento de informações. Foram levantadas, para cada cidade-sede selecionada, informações sobre os planos de transporte voltados para a Copa de 2014. Na ausência desses planos, foram analisa-

dos os planos diretores, os planos de transporte e outros documentos oficiais com informações da cidade.

- Na terceira etapa – análise dos planos. Aplicou-se a metodologia de análise proposta por Kölbl; Nieg; Knoflacher (2008). Essa metodologia foi modificada com base nas informações apresentadas por Beimborn (1995). Este último autor aborda elementos de análise que devem estar contidos no planejamento de transporte urbano.
- A junção dos dois estudos apresentados acima proporcionou a elaboração da quarta etapa, o resultado final. O resultado final do trabalho é a comparação entre os planos estratégicos de transporte para as quatro cidades-sede selecionadas. A análise é focada na existência ou inexistência dos elementos necessários para o planejamento de transportes dentro dos planos das

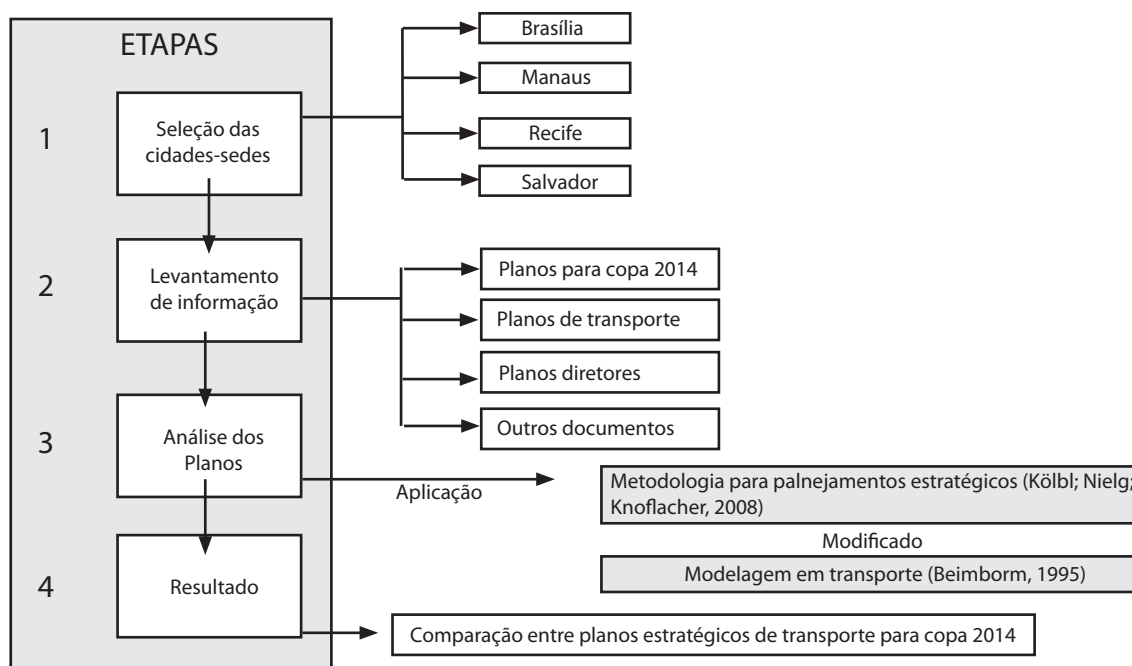


Figura 2 – Procedimento para análise dos planos estratégicos das cidades-sede

cidades. Essa análise se mostrará de forma sintética por meio de uma matriz comparativa.

A avaliação dos planos estratégicos requer o conhecimento do estado atual de cada cidade-sede e sua visão estratégica. Apresenta-se a seguir o contexto atual das quatro cidades-sede selecionadas. Após esta etapa, faz-se uma análise comparativa entre os planos de cada uma delas.

## 4. Contextualização das cidades-sede e planos para copa 2014

### 4.1. Brasília-DF

Brasília, capital da República desde 1960, com uma população de 2.562.963 de habitantes (IBGE 2010), foi inteiramente planejada. Seu maior destaque são as obras do arquiteto Oscar Niemeyer. Entre as mais importantes estão

a Praça dos Três Poderes, o Palácio do Planalto e o da Alvorada. Considerada Patrimônio Cultural da Humanidade pelo seu conjunto arquitetônico, a cidade foi escolhida como uma das doze cidades-sede da Copa do Mundo de 2014 (Mtur, 2011).

O Eixo Rodoviário, situado nas Asas Norte e Sul, divide as vias em L e W. Essas são vias coletoras, sendo que a W3 é considerada a principal dentre todas, pois também é caracterizada como via comercial. Brasília possui sistema viário formado em vários níveis, o que proporciona maior fluidez do trânsito. Outra característica relevante da cidade é a presença das tesourinhas, que funcionam como pequenos viadutos ligando as quadras no sentido leste-oeste.

Observa-se que a deficiência no sistema viário do Plano Piloto não é igual em todas as suas direções, este fato se dá porque o eixo norte-sul é dotado de vias que percorrem toda a extensão das asas enquanto, no sentido leste-oeste, com exceção do Eixo Monumental (que liga o plano

piloto a diversas regiões administrativas que se encontram no entorno de Brasília), a insuficiência está no fato de serem as tesourinhas responsáveis por tal conectividade. Nessa ligação (leste-oeste) não se utiliza o transporte público devido à forma e dimensão das *tesouras*.

Os motivos para a deficiência no sistema de transporte de Brasília são muitos. Os fluxos pendulares dos habitantes das cidades-satélites, aliado à baixa qualidade do transporte público coletivo ofertado, são as principais causadores do congestionamento, principalmente nas vias de acesso ao Plano Piloto.

A cidade de Brasília não apresenta um planejamento estratégico específico para a Copa do Mundo de 2014, como as demais cidades-sede. Portanto, para atender a um dos objetivos deste trabalho, foram utilizados dois "planos de ordem geral" que são: O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Copa de 2014 e o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e do Entorno (PDOT).

O PAC da Copa de 2014 é um programa que define um conjunto de investimentos a serem realizados para o mundial, envolvendo as arenas e a mobilidade urbana (MEsp, 2010). O Governo Federal investirá R\$ 7,68 bilhões, que, somados às contrapartidas estaduais e municipais, totalizam R\$ 11,48 bilhões.

O PDOT é o instrumento básico da política territorial e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão das localidades urbanas, de expansão urbana e rural do território do Distrito Federal. O PDOT contempla ainda o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTU) que tem o propósito de orientar as ações em transporte coletivo e individual a serem conduzidas pelo Governo, para atender às necessidades atuais e futuras de mobilidade da população (GDF, 2009).

Entre as principais obras previstas para a Copa de 2014, estão a construção do Módulo Operacional Provisório (MOP), reforma e ampliação sul do terminal de passageiros do Aeroporto Juscelino Kubitschek e a implementação de um sistema de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). O primeiro trecho do VLT, já projetado para ser construído, chamado de Linha 1/Trecho 1 (Aeroporto/Terminal da Asa Sul), ligará o Aeroporto de Brasília à Estação Sul no Setor Policial Sul, com a extensão de 6 km (CGU, s.d.).

Como o PDOT é um plano que contempla ações que serão executadas a longo prazo, não foi possível elencá-las neste trabalho.

#### 4.2. Manaus – AM

Manaus, banhada pelo Rio Negro, é o portão de entrada para a floresta amazônica. É cercada de verde e tem oito parques ambientais em plena área urbana, arborização nas vias públicas e projetos de educação ambiental. A capital do Amazonas é uma das primeiras do Brasil a contar com uma legislação específica sobre mudanças climáticas e a desenvolver relatório para análise de impacto ambiental em função do crescimento urbano.

É a sexta cidade mais rica do Brasil, possui a maior região metropolitana do norte do país e a décima segunda do Brasil, com 2.210.825 de habitantes (IBGE, 2010). Em Manaus residem 1,803 milhão de pessoas sendo a sétima cidade mais populosa do Brasil (IBGE, 2010). A cidade aumentou gradativamente sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro nos últimos anos, passando a responder por 1,4% da economia do país. No ranking da revista "América Economia", Manaus aparece como uma das 50 melhores cidades da América Latina para se fazer negócios, ficando à frente de capitais de países como San Salvador, Caracas e La Paz.

Manaus é uma cidade de interesse turístico, sendo um importante centro de ecoturismo. Sedar a Copa do Mundo é uma experiência que oferece a atraente combinação do fascínio da floresta tropical com a vibrante cidade e seu exclusivo manancial histórico e cultural, tanto para os nativos como para os visitantes estrangeiros.

O Plano Diretor para a Copa de 2014 prevê a construção de um estádio com heliporto e outras grandes infraestruturas, além de vias de acesso que comportem o volume esperado de espectadores. Prevê também a valorização do entorno, com construção de parques e centros de convenções (SEPLAN, 2009).

Quanto aos transportes e à infraestrutura, Manaus pretende investir em rodovias e ferrovias, portos e aeroportos, adequando a cidade aos requisitos solicitados pela FIFA para a Copa. O programa intitulado "Expansão da infraestrutura pública e privada" contempla uma série de projetos, tais como: a construção da ponte que ligará a cidade de Manaus à cidade de Iranduba; a reconstrução da estrada BR-319 ligando Manaus à cidade de Porto Velho, conectando a região norte à região sul do país; a realização de um estudo da viabilidade do metrô de superfície.

Está prevista para a estruturação do sistema hidroviário, a construção de um terminal, cujo objetivo é proporcionar conexão entre os sistemas de transporte urbano rodoviário e hidroviário. Há ainda a construção do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes, localizado a nove quilômetros do centro de Manaus, que será um dos mais bem estruturados do país, com 2.700 metros de pista adequada ao pouso e decolagem de qualquer aeronave comercial.

Esses projetos de transportes visam à melhoria da infraestrutura e prestação de serviços à população e aos turistas, não somente durante a Copa, mas também após o evento.

#### 4.3. Recife – PE

Localizado às margens do oceano Atlântico, o município possui uma área de 217,494 km<sup>2</sup> e uma população de 1.561.659 de habitantes (IBGE, 2010). Assim que foi escolhida como uma das cidades-sede do mundial, Recife já havia preparado um projeto diferenciado para receber o evento. A cidade da Copa ocupará uma área situada exatamente nos limites da capital pernambucana e dos municípios de Jaboatão dos Guararapes, São Lourenço da Mata e Camaragibe.

Está prevista para esta nova e completa estrutura urbana, além da Arena Capibaribe, um empreendimento imobiliário, uma escola técnica, centro administrativo do Estado e até um novo hospital metropolitano. A cidade ganhará obras de mobilidade urbana e seu acesso será bastante facilitado com novas linhas expressas de ônibus e estação exclusiva de metrô.

Além dessas alternativas em transporte coletivo, a Via Mangue, uma avenida que ligará o bairro do Pina às ruas que margeiam os canais Setúbal e Jordão, promete desafogar o trânsito da Zona Sul recifense. Esta obra diminuirá o fluxo na região, que atualmente é de 7.000 veículos/hora nos horários de pico, para 4.600 veículos/hora (Mtur, 2011).

O aporte de investimentos para estas obras é de R\$ 22 milhões em saneamento e de mais R\$ 46 milhões para a construção de três conjuntos habitacionais, destinados a cerca de 1.100 famílias residentes em áreas críticas. Outras obras de pavimentação, construção da ponte perimetral e semiperimetral, ampliação de viadutos e mais um complexo de ruas na Zona Oeste da cidade, têm como objetivo principal estruturar o sistema viário e facilitar o acesso à cidade da Copa.

O Aeroporto Internacional Recife/Guararapes/Gilberto Freyre também sofrerá mudanças para bem receber os turistas. Com capacidade atual para 8,5 milhões de passageiros/ano, atende perfeitamente às exigências referentes à Copa do Mundo de 2014. Tem uma média de voos nacionais diários de 75 partidas e 75 chegadas. Segundo a assessoria de imprensa da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), ganhará em breve uma nova torre de controle com investimentos previstos de R\$ 19,8 milhões.

#### 4.4 Salvador – BA

Salvador é uma cidade multicultural e de forte diversidade étnica e religiosa. É considerada o terceiro destino turístico mais procurado do País. Destaca-se pela realização de eventos internacionais, como o maior carnaval de rua do mundo: 40 km de festa, com mais de 2 milhões de pessoas circulando durante uma semana (ROCHA, 2010). Este fato faz com que Salvador tenha larga experiência quanto ao recebimento de grandes eventos.

Atualmente, possui as características de multiculturalidade, predominância do setor terciário, grande diversificação e diferenciação das atividades, bem como aumento de 94% da frota de automóveis em dez anos. Essas características influem diretamente na mobilidade interna da cidade (ROCHA, 2010).

Em relação ao quesito mobilidade, Salvador apresenta deficiências quanto aos seguintes fatores (ROCHA, 2010):

- modelos de gestão econômica e físico-operacional ultrapassados;
- rede de ônibus convencionais com boa cobertura espacial e cobertura temporal deficiente;
- infraestrutura de equipamentos e sistema viário precários e insuficientes;
- não priorização do transporte coletivo e modos não motorizados;

- controle ineficiente do uso do solo (70% dos domicílios são informais).

No âmbito municipal, com a finalidade de resolver os problemas citados acima e, conseqüentemente, melhorar o transporte de pessoas durante a Copa de 2014, a cidade propõe a elaboração de três planos, cujo objetivo será o de reduzir distâncias, promover a inclusão social, ser ecologicamente sustentável, promover a acessibilidade ampla e democrática ao espaço urbano e priorizar os modos não motorizados e coletivos de transportes. Os planos são os seguintes (ROCHA, 2010):

- Rede Integrada e Multimodal de Transporte (RIT): proposta de construção do metrô Lapa-Cajazeiras, modernização do trem de subúrbio, implantação do sistema *Bus Rapid Transit* (BRT), reestruturação do atual sistema de transporte coletivo e articulação com o sistema de transporte da Região Metropolitana de Salvador – RMS.
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Salvador (PDDU): apresenta diretrizes básicas para o uso e ocupação do solo, transportes e sistema viário.
- Projeto de Obras Viárias (PROVIA): implantação de 40 km de novas vias, duplicação de 38 km de vias atuais, solução de 12 principais pontos críticos de tráfego e articulação com o sistema viário Região Metropolitana de Salvador (RMS).

No âmbito estadual, os investimentos voltam-se para a construção da nova arena e entorno e ampliação dos sistemas viários municipal e metropolitano. Na esfera federal, a União prevê investimentos para a melhoria da acessibilidade externa. O aeroporto de Salvador será reformado, com melhoramento dos pátios, pistas e terminais de passageiros. O porto também receberá investimentos no intuito de se oferecer um melhor serviço para os turistas que venham a utilizar o transporte marítimo (ROCHA, 2010).

#### 5. Avaliação dos planos estratégicos das cidades-sede

A avaliação dos planos foi realizada com base na metodologia sugerida por Kölbl; Niegl; Knoflacher (2008). Cada elemento a ser avaliado foi retirado de Beimborn (2006). Os planos foram analisados de forma quantitativa, ou seja, verificou-se a existência ou não de cada elemento que poderia estar no planejamento.

O resultado da avaliação apresenta-se na Figura 3. Percebe-se claramente a falta de indicadores em todas as cidades, que aparecem somente na execução de projetos de grande porte, como aeroportos, rodovias, BRT, variação de frequência de operação de veículos, estações etc.

A falta de indicadores implica a falta de controle para que o plano seja cumprido como o desejado. Assim, o resultado é preocupante, uma vez que os planos existem, porém a falta de controle e a instabilidade política podem resultar na não execução dos planos. Soluções podem ser propostas para cada cidade. Para exemplificar será realizada uma análise de forma a propor melhorias para que o plano de Brasília seja realizado como o programado.

| Domínio - Área  | Cidade |   |   | Manaus |   |   | Recife |   |   | Salvador |   |   |
|---|--------|---|---|--------|---|---|--------|---|---|----------|---|---|
|   | O      | M | I | O      | M | I | O      | M | I | O        | M | I |
| <b>Transporte</b>   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| <b>Políticas de gestão de demanda por viagens</b>                         |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| <b>Melhoramento de serviços de trânsito</b>                               |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Redução da demanda em períodos críticos                                   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Promoção da comunicação   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Regulamentação de estacionamentos   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| <b>Alternativas de uso do solo</b>  |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Revitalização de espaços  |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| <b>Diferentes modos de transportes</b>                                    |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| <b>Acessibilidade externa</b>   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Aeroportos  |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Rodovias federais e estaduais   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| <b>Acessibilidade interna</b>   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Vias municipais   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| BRT   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| VLT   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Metrô   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Infraestrutura para bicicleta   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| <b>Gestão da capacidade da infraestrutura para atendimento da demanda</b> |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Variação da frequência de operação de veículo                             |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Variação do número de faixas de vias                                      |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| <b>Melhoria de instalações</b>  |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Terminal rodoviário   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |
| Estações (ônibus, metrô, BRT, VLT, etc)                                   |        |   |   |        |   |   |        |   |   |          |   |   |

O - Objetivos; M - Medidas; I - Indicadores

Figura 3 – Matriz de comparação entre planos estratégicos de transporte

### 5.1 Avaliação dos planos de Brasília

Do exposto na Figura 3, pode-se concluir que a cidade de Brasília apresenta o melhor plano para acolher a Copa de 2014. Por isso, será feita uma análise mais aprofundada da situação atual da organização da Copa na cidade-sede de Brasília.

Brasília tinha a intenção de sediar a abertura da Copa, mas coube a São Paulo a abertura. Em alguns eventos, o discurso de *marketing* da cidade começou, de certo modo, a dar ainda mais ênfase aos problemas estruturais que a cidade de São Paulo apresentava.

Desse modo, foi identificada alguma distorção em termos de discurso para um evento dessa magnitude. Assim, afigura-se relevante a criação e difusão de um fórum das cidades-sede para que situações como a descrita não repercutem negativamente no planejamento do evento.

Em outra perspectiva, focada para Brasília, podem ser destacados os aspectos inerentes ao sistema de transporte. O valor estabelecido para a reformulação do Aeroporto de Brasília ainda não foi disponibilizado para a Infraero, o que significa que, há pouco mais de dois anos da Copa, o aeroporto ainda não iniciou as obras. Este fator pode ser preponderante para o sucesso do evento, visto que, por causa das dimensões geográficas do Brasil, os aeroportos possuem um papel fundamental no deslocamento dos visitantes por ocasião do evento.

Vale ressaltar que a cidade de Brasília apresenta um elevado grau de saturação do seu terminal de passageiros. Isso indica a necessidade de ampliação do referido terminal para atender à demanda prevista para 2014. A

operação das pistas do aeroporto JK, mesmo que ofereça segurança e uma pequena taxa de ocupação de voos internacionais, não favorece o aumento dos níveis ideais estabelecidos. A Alemanha, que sediou a Copa em 2006, começou a construir e a reformar os aeroportos e as vias urbanas com antecedência de oito anos. Portanto, o país já possuía os planos bem delineados quanto aos prazos e metas a serem cumpridos.

As pretensões e incertezas impõem uma série de desafios para Brasília. Esta cidade possui os indicadores de ocupação média das unidades de transporte e de habitantes por táxi aquém do valor mínimo estabelecido. O indicador de quantidade de passageiros transportados por veículo ferroviário está entre o nível mínimo e ideal, e os indicadores de quantidade de passageiros transportados por ônibus e velocidade média de deslocamento estão em patamares inferiores ao nível ideal.

Portanto, há ainda muitos problemas a resolver em Brasília para a Copa de 2014, sendo que a questão da melhoria do transporte urbano, a instalação do VLT e a ampliação do aeroporto são os maiores desafios a serem enfrentados para o evento. De tudo isso, as questões que envolvem a mobilidade urbana é a que mais se torna visível, pois representa um dos principais gargalos que a cidade apresenta, considerando a sua estrutura organizacional.

### Considerações finais

Muitos têm sido os problemas relatados quanto ao desenvolvimento dos trabalhos relativos à Copa de 2012. Não se vislumbra, até o momento, a exemplo das Copas anteriores,

um fórum das cidades-sede do evento, uma vez que o fórum desempenhou papel fundamental para o sucesso dos eventos anteriores, principalmente na Copa da Alemanha, pois fez com que a competição entre as cidades fosse gerida por um órgão e a linguagem de *marketing* era comum a todas elas.

Outra questão fundamental é a do envolvimento da população no planejamento de *marketing* deste evento. Ao contrário das Copas anteriores, não se vislumbra no País um movimento de *marketing* que incite de forma incisiva os brasileiros a participarem do evento, que é de extrema importância para o País. Percebe-se que as ações têm sido isoladas dos vários órgãos nacionais, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Tendo em conta o tempo que resta para o evento e a sua magnitude, sem esquecer o tamanho do País, há uma necessidade premente de considerar o envolvimento da população com mais atenção.

A população, de um modo geral, precisa estar conscientizada do significado da Copa para o país, assim como deve estar informada sobre os passos que estão sendo dados, como a construção dos estádios e o melhoramento da mobilidade urbana nas cidades. O envolvimento de todos os extratos da sociedade, sem distinção da sua cor ou opção política, por exemplo, é fundamental para o sucesso do evento. É preciso transmitir a ideia de que a Copa é de todos os brasileiros e listar os benefícios que o País terá com a sua boa organização. Esses benefícios devem ser difundidos amplamente, fato que tem sido pouco notório até o momento.

Percebe-se que a falta de indicadores nos Planos Diretores, desenvolvidos nas cidades-sede brasileiras analisadas, dificultam o acompanhamento e o monitoramento real das ações que serão implementadas. Infelizmente, pouco se vê a respeito da execução desses planos, devendo, se possível, criar um órgão gestor responsável pela fiscalização do cumprimento dos prazos e dos projetos, que já se passaram três anos e bem pouco foi feito. A Copa de 2014 pode ser um momento de virada para estes problemas estruturais de transporte no País, porém muita vontade política se faz necessária a fim de que se possam efetivamente resolver ou mitigar esses problemas.

## Referências

- BEIMBORN, E. A. *A Transportation Modeling Primer*. Madison: Universidade de Wisconsin – Milwaukee, 2006.
- CARVALHO, C.; HILL, L.; TACO, P. W. G. *Metodologia para Realização e Avaliação de um Mega Evento com Enfoque no Planejamento dos Transportes*. Brasília: 2008.
- CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Aceleração do Crescimento Copa do Mundo*. 2014. Brasília, [S. d.]. Disponível em: <[www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/brasil](http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/brasil)>. Acesso em: 20/01/2011.
- GDF – GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e do Entorno*. Brasília – PDOT, 2009. Disponível em: <<http://www.semarrh.df.gov.br/sites/300/379/00001888.pdf>>. Acesso em: 20/01/2011.
- GÜELL, J. M. F. *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona: Ed. Reverté, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE Cidades*. [S.l., 2010] disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?>>. Acesso em: 19/01/2011
- KÖLBL, R.; NIEGL, M. e KNOFLACHER, H. A strategic planning methodology. *Transport Policy*, Viena, v. 15 (5), p. 273–282, set. 2008.
- MATIAS, M. *Organização de Eventos: procedimentos e técnicas*. São Paulo: Editora Manole, 2001.
- MEsp, MINISTÉRIO DO ESPORTE. *Impactos econômicos da realização da Copa 2014 no Brasil*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/>. Acesso em: 20/01/2011
- Mtur – MINISTÉRIO DO TURISMO. *O Turismo e a Copa do Mundo 2014*. Disponível em: <<http://www.copa2014.turismo.gov.br/copa/home.html>>. Acesso em: 20/01/2011.
- ROCHA, F. U. S. Rede Integrada de Transportes de Salvador: projeto BRT de Salvador. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 2010, Salvador. *Anais ANPET XXIV*.
- SEPLAN – SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MANAUS – AM. *Plano Mestre para o evento Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014*. Manaus, 2009. 199 p.

Recebido em 06/06/2011

Aprovado em 05/03/2012