

**O legado em segurança dos megaeventos esportivos no Rio de Janeiro: uma proposta de abordagem**

Lucas Damasceno Pereira

Mestrando em Ciência Política no DCP-USP

Trabalho preparado para apresentação no IX Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 6 a 10 de maio de 2019

## **1. Introdução**

Este artigo propõe um percurso de pesquisa sobre o legado em segurança dos megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. Partindo da definição de Holger Preuss de *legado* – resultados ou processos decorrentes de transformações estruturais – propomos refletir sobre as implicações da Copa do Mundo FIFA 2014, e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016, em relação à provisão de segurança na cidade. Defende-se uma abordagem a partir da governança, oferecendo um enquadramento teórico sensível a transformações estruturais. Da mesma forma, seguindo os resultados de estudos anteriores sobre a centralidade da noção de risco na provisão de segurança – contemporânea e de megaeventos esportivos em particular – é proposto um modelo que explique o processo de escolhas de ferramentas para manejo do risco em segurança. Essa abordagem tem por objetivo evitar que o abandono de tecnologias ou infraestrutura seja tomada como fracasso do legado, subestimando, portanto, as consequências dos eventos (ver, por exemplo, GAFFNEY; ROBERTSON, 2018).

Uma classificação dos eventos esportivos foi proposta por Muller (2015) utilizando a atração de visitantes, alcance midiático, custo total e transformações (investimentos capitais). Tal diferenciação não oferece vantagens ao modelo proposto, e é mencionada aqui apenas para enfatizar a condição excepcional da Copa do Mundo (classificada como megaevento) e os Jogos Olímpicos (gigaevento). A diferença entre eles será sim considerada, dado que o método proposto baseia-se na comparação de dois eventos distintos na mesma cidade (PREUSS, 2007), mas o termo megaevento esportivo (SME, do inglês *Sport Mega-Event*) será utilizado sem distinções entre mega e giga evento.

## **2. Megaeventos esportivos:**

### **a. *high politics* e catalises**

Os megaeventos tem larga escala de projeção cultural, apelo massivo e significância internacional, operando “eixos” e “disjuntores” de tradução do global para o local; envolvendo processos de negociação, resistência e disputas multisituados (ROCHE, 2010). Os mega eventos apresentam uma pretensão totalizante característica

do “alto modernismo”, que aproxima o neoliberalismo de modelos políticos totalitários. Essa aparente contradição é articulada em outros termos como exposto a seguir; por hora, é relevante destacar que a segurança nessas condições é igualmente expansiva e com grande potencial securitizador (BERNHARD; MARTIN, 2011).

Os SMEs são tidos como excepcionais não apenas pelos expectadores e atletas, mas também por tomadores de decisão envolvidos na sua preparação. Do ponto de vista das elites políticas nacionais e metropolitanas, os SMEs são um veículo para adoção de políticas propensas ao risco em termos administrativos – *high politics* (JENNINGS; LODGE, 2011). Apesar de estarem envoltos por uma lógica neoliberal, possibilitando, por exemplo, a aproximação do Estado com atores não-estatais, os SMEs prestam-se como justificativa para adoção de medidas e políticas que vão de encontro ao paradigma contemporâneo de administração pública norteado pela eficiência em termos de custo benefício (Idem).

Incluída no centro dessa dinâmica está a segurança dos SMEs. Bennett e Haggerty (2011) discutem como a percepção dos riscos envolvidos na preparação, apesar de não justificáveis a partir de dados criminológicos, produz uma aceitação dos custos envolvidos por parte do establishment de diversas instituições envolvidas na produção de SMEs. Naturalmente, tais empreitadas estão longe de serem consensuais e importante resistência há sido articulada, algumas cidades europeias chegaram a retirar suas candidaturas junto à FIFA e/ou COI.

Apesar de a) historicamente fracassarem em termos administrativos, b) serem elaborados em processos decisórios excludentes e c) afetarem a capacidade do mercado de regular os negócios públicos, os SMEs dão, a atores políticos com visão estratégica, uma propensão a *high politics*. Fatores simbólicos no funcionamento da política doméstica ajudam a explicar tal propensão por parte das elites políticas (JENNINGS; LODGE, 2011). Todavia, o foco nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos (daqui em diante “Olimpíadas”) de 2012 pode ter ofuscado uma dimensão muito significativa da realização dos SMEs, talvez devido ao lugar ocupado internacionalmente pelo Reino Unido e por Londres.

Há certo consenso na literatura sobre a importância do contexto dos anfitriões na tradução global-local sobre a qual sustentam-se os SMEs. Diversos autores dão conta da importância dos SMEs na política externa dos países que pleiteiam sediá-los. Há

claramente uma dimensão econômica; tais eventos, assim como Feiras Mundiais e encontros internacionais, são percebidos como oportunidades de projetar internacionalmente cidades e Estados sede. Para cidades do Sul Global, a realização é vista como uma chance para alça-las ao nível de “cidade global”.

Em termos de política internacional é de especial interesse a análise de Cornelissen (2010) sobre o papel dos SMEs nas aspirações globais de potências emergentes. A tentativa de utilizar os eventos como estratégia de projeção internacional de soft power e, internamente, vinculado à ideia de desenvolvimento é comum à maioria dos países. Não obstante, há uma distinção significativa segundo a autora, o entendimento totalizante de desenvolvimento adotado por potências emergentes frequentemente implica uma atitude ainda mais propensa a aceitação dos altos custos envolvidos.

Assim, os SMEs atuam como catalizadores (BENNETT; HAGGERDY, 2010) para diferentes iniciativas políticas, econômicas e urbanísticas que enfrentariam maiores dificuldades em condições de *normal politics* (PREUSS, 2006 e 2007). Outra aparente contradição é exposta por Boyle e Haggerty (2009). Partindo da tradição posestruturalista francesa, discutem como os megaeventos esportivos permitem a articulação de dois modelos de governo distintos presentes no arcabouço conceitual foucauliano, a saber: espetáculo e segurança.

Como indicado, diferentes fatores contribuem para articular tal excepcionalidade: vantagens simbólicas esperadas pelas elites políticas; o discurso do desenvolvimento, em especial a interpretação do termo dada pelos potenciais emergentes; o pretensível aspecto apolítico e positivo atribuído ao esporte. Todavia, uma noção tem progressivamente articulado a defesa de candidaturas para sediar o evento, a despeito dos maus resultados dos indicadores econômicos comumente usados. O *legado* ocupou gradualmente maior centralidade no universo dos SMEs. O termo passou de justificativa frente a um público doméstico potencialmente cético para critério de seleção por parte das instituições organizadoras. A partir de 2000, o Comitê Olímpico internacional passou a requerer um plano de legado para as candidaturas; até ser institucionalizado em 2015 com a criação da Comissão de Legado e Sustentabilidade pelo COI. A partir de 2026 o acordo com os países selecionados como sede envolverá cláusulas sobre o manejo do legado por vários anos após a realização do evento (PREUSS, 2018).

## **b. Legado**

Assim como a literatura mais geral sobre SMEs, a discussão sobre legado cresceu significativamente na última década, em parte concentrada em publicações temáticas em periodicos acadêmicos dedicados à administração esportiva (THOMSON et al, 2018). Todavia, a literatura sobre as consequências dos SMEs carece de padronização e consenso em relação à sua conceitualização. Legado, impacto e resultados são apenas alguns dos termos utilizados para pensar a influência sobre cidades e estados anfitriões.

O crescimento da literatura especializada suscitou um esforço por parte da comunidade acadêmica em compilar e organizar essa produção. Esta sessão propõe resumir os principais achados destes artigos. Entre os autores envolvidos em tais esforços de compilação, apenas Preuss (vários) e Chappelet (2012) buscaram elaborar um modelo compreensivo para pesquisa sobre legados, incluindo criterios de mensurabilidade e reprodutibilidade. O modelo analítico proposto por Holger Preuss será apresentado procurando destacar sua aproximação com a temática da governança da segurança e a discussão sobre risk management proposta por Will Jennings (2012).

#### *Ausência do político*

Há consenso entre os revisores sobre a limitação do número de trabalhos focados em aspectos políticos e de governança relacionados aos SMEs. A maioria dos estudos sobre legado estão focados em management esportivo. Preuss (2018) chama atenção para que mesmo na área de teoria de management, os estudos com foco esportivo constituem em uma área a parte, com pouca influência na teoria mais ampla. Impacto econômico e em infraestrutura concentram o maior interesse a julgar pelo número de trabalhos publicados.

Na tentativa de organizar a produção sobre legado dos SMEs, três trabalhos merecem especial destaque pelo escopo do levantamento produzido e pelo impacto na comunidade epistêmica. Thompson et al (2018) realizou um levantamento sistemático quantitativo, selecionando para a análise final um total de 305 artigos acadêmicos 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 se propuseram a articular um framework teórico constituem uma minoria de cerca de 30%, entre eles as abordagens mais comuns foram, em ordem de 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 em quantidade o número de trabalhos preocupados com governança e políticas públicas.

Cornellissen, Bob & Swart (2011) estão entre os primeiros a apontar para o deficit de análises sobre dimensões ambientais e políticas do legado. Apesar de discutir em conjunto questões “socioculturais, políticas e desenvolvimento esportivo”, os autores destacam que

[e]ntre os fatores previsores mais fortes sobre como um anfitrião poderia ser afetado no futuro estão as relações de governança que existem na cidade ou país sede, e as estruturas de management que são colocadas em funcionamento para realização do evento. (Idem, p. 315, tradução nossa)

Em consonância com parte da literatura mais interessada no aspecto político do planejamento e realização dos SMEs, acredita-se que o foco exclusivo em resultados, ignorando processos e atores envolvidos, obscurece o real escopo de influência dos megaeventos esportivos. Leopkey e Parent (2017) constroem uma enfática defesa da necessidade de considerar os atores, processos e mecanismos envolvidos na conceitualização, no planejamento/implementação, na transferências/transformações, e, por fim, na governança pós-evento. Foram, assim, os primeiros a incluir mudança na governança como parte do legado.

### *Proposta de conceituação*

A revisão sistemática quantitativa realizada por Thomson et al (2018), apresenta entre seus melhores resultados um mapeamento da comunidade acadêmica que dedica-se ao tema. Ainda que, como reconhecido pelos autores, exista a limitação linguística (o levantamento foi realizado apenas com a literatura anglófona), há um eixo norte-atlântico que centraliza o debate (a julgar pelo grande número de citações dos principais *corpus* de

trabalho). Esse eixo uniformiza um certo enquadramento devido o processo de referenciação mútua<sup>1</sup>.

O restante dessa sessão concentra-se em reconstruir brevemente o processo coletivo de (re)conceituação de legado até o presente momento; buscando destacar as vantagens para pesquisa empírica em termos de operacionalização dos conceitos, dando maior atenção às conceituações que propõem modelos de mensurabilidade e reprodutibilidade.

Cornelissen (2011) foi uma das primeiras a apontar luz para a ausência das questões políticas nas definições de legado. Jean-Loup Chappelet<sup>2</sup>, assim como Cornelissen, há sido um dos principais pesquisadores a direcionar o debate sobre legado de SMEs. Em 2012, Chappelet publicou “Mega sporting event legacies: a multifaceted concept”, retomando trabalhos próprios (e em cooperação) e reconhecendo a crítica de Cornelissen. Foi um importante passo no sentido de abandonar a noção de impacto. Esta é vinculada a considerações de aspecto econômico, e passou a ser progressivamente questionada por estudos econométricos e de administração pública que apontavam para consequências negativas de sediar um SME. Nesse texto, define: “[t]he legacy of a megaevent is [a] *all that remains* and [b] *may be considered as consequences of the event in [c] its environment*” (CHAPPELET, 2012, p. 77).

Ainda que não responda parte significativa dos entraves apontados, esta definição é importante precisamente por trazê-los à tona. Boa parte dos esforços teóricos dos trabalhos posteriores tem como ponto de partida questões apontadas por Chappelet. É, portanto, proveitoso detalhar as implicações de cada uma das três partes da definição apresentada.

(a) *Tudo que permanece* engloba dimensões tangíveis ou não, pessoais ou territoriais, esportivas ou não. Aqui está um passo fundamental para os trabalhos posteriores que poderão focar mudanças estruturais na governança.

(b) Importantes dificuldades operacionais estão presentes nesta parte. Primeiramente, é preciso refletir sobre a temporalidade para notar que o momento de

---

<sup>1</sup> Deve ser ressaltada a importante exceção que representa a presença Sul-Africana, em grande parte devido ao trabalho do grupo coordenado pela Professora Scarlett Cornelissen no Departamento de Ciência Política da Universidade de Stellenbosch.

<sup>2</sup> Professor na Universidade de Loussane, Suíça.

preparação para o evento é igualmente significativo na determinação das consequências<sup>3</sup>. Outra vantagem introduzida pela definição está em incorporar a perspectiva dos stakeholders; foi introduzido também a noção de que os SMEs podem ter legados não planejados (que são considerados negativos por certos stakeholders). Por fim, Chappelet deixa em aberto a forma de determinar causalidade e sua extensão temporal.

(c) O ambiente do legado pode ser apreendido local, regional, nacional ou globalmente.

Em consonância com a nova direção em que caminhava a conceituação, Leopkey e Parent (2012) incluíram em seu mapeamento e contextualização a mudança na governança como parte do legado. Em trabalho mais recente (LEOPKEY; PARENT, 2017) aplicam o modelo para analisar processos, atores e mecanismos envolvidos na governança do legado olímpico a nível local. Interessa aqui, sobretudo, seus trabalhos iniciais onde há um maior foco na conceituação e mensuração do legado, seu último trabalho concentra-se na governança do legado, ao passo que o foco aqui é o legado em governança da segurança. Essa distinção tornar-se-à mais clara com a discussão da abordagem elaborada, em profundo diálogo com a produção de Chappelet, por Holger Preuss, e à qual dedica-se a parte final dessa sessão.

Chappelet e Preuss são um bom exemplo da centralização por referência mútua que caracteriza a preponderância norte-atlântica (nesse caso intra-europeia) na comunidade epistêmica dedicada ao estudo dos legados de SMEs.

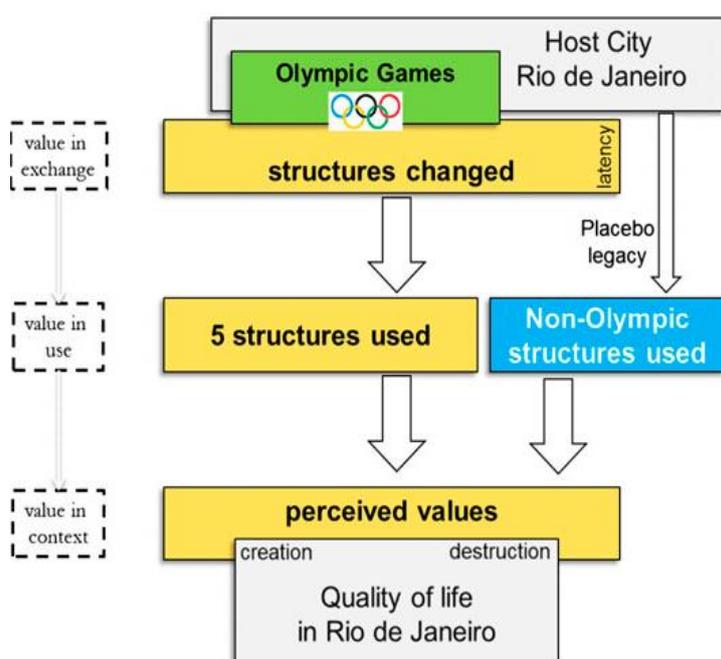
Em Preuss (2006, 2007) encontra-se um primeiro esboço de definição e proposta de mensuração do legado. As considerações (críticas e ampliação do conceito) propostas por Chappelet (2012) foram incluídas na versão mais recente do modelo (PREUSS, 2015, 2018). De especial interesse para o presente trabalho é a distinção elaborada por Preuss (2018) entre impacto e legado. Este último estaria associado às consequências da mudança da estrutura de governança identificada por Leopkey e Parent (2012), ampliando significativamente o escopo e a projeção temporal do legado.

Após ter dedicado um primeiro trabalho a abordagens metodológicas (PREUSS, 2006), em “The conceptualization and measurement of mega-sport event legacies” (PREUSS, 2007) o autor oferece as primeiras indicações do que virá a consolidar-se na

---

<sup>3</sup> Em termos da perspectiva de “good governance”, alguns autores enfatizam como a articulação prévia é determinante na construção de um “bom legado”.

sua definição de legado. Estão aí as bases para defini-lo a partir da análise de *estruturas* e *dimensões*. No trabalho de 2007, o autor incluiu uma diferenciação entre estruturas *hard* e *soft*, ampliando significativamente o escopo de influencia do legado. Três tipos básicos de estruturas hard são apontadas: (a) primárias, infraestrutura para competições e treinos; (b) secundárias, como vila olímpica e espaços para mídia e autoridades; (c) terciárias, segurança e energia, redes de comunicação e atrações culturais. Todavia, incluir as estruturas soft é a grande qualidade do paper, entre elas encontram-se: ( $\alpha$ ) conhecimentos, como organizacional e tecnológico; ( $\beta$ ) redes, de segurança, por exemplo; ( $\Omega$ ) bens culturais, como identidade, idéias e memória comum.



Overall, legacy develops from structural change (explained below). Structural change is often latent (value in exchange) and will lead to positive or negative impacts only when the structures are used (value in use). Sometimes, what appears to be a legacy of an event may in fact just be normal change in the city what I call a ‘placebo’ legacy. Legacies increase the ease and likelihood of upcoming opportunities being used. Only when these opportunities are used (value in use) is a new impact triggered, and then we can talk of a legacy. (Idem, p. 644).

**Fluxograma 1 – PREUS (2015, 644).**

Está apresentada uma definição de legado atrelada a transformações estruturais. O foco em estrutura permite Preuss (2015) diferenciar outras noções comumente empregadas para pensar a influência dos SMEs nos lugares sede. De especial interesse é a distinção em relação à noção de *impacto* e *aproveitamento* (*leveraging*). Aquele refere-se à mudança em algum indicador contextual, geralmente ligado à ideia de desenvolvimento (econômico, sociocultural e ambiental); este significa medidas para otimizar resultados desejáveis por atores específicos.

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)

Se assim definido, o conceito de legado ainda apresenta a dificuldade de operacionalização (resultado/processo, onde está embutida a dificuldade em determinar temporalidade do legado) e determinação de causalidade. O autor propõe, então, a análise empírica orientada segundo uma série de premissas do enquadramento do conceito (fundamental premisses of legacy framework) aplicadas a seis estruturas distintas (Idem) (Tabela 1).

<b>Modelo de mensuração de legado (resultado/processo) Preuss (2018)</b>	
<b>Premissas fundamentais</b>	<b>Tipos de mudanças estruturais</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jogos Olímpicos sempre causam mudanças em estruturas existentes;</li> <li>• Mudanças estruturais tem consequências em pessoas e/ou espaços;</li> <li>• As consequências de mudanças estruturais criam valor determinado pela co-criação de firmas, stakeholders e circunstâncias locais (ambientais, environmental);</li> <li>• O valor das consequências das transformações estruturais é sempre um valor-em-contexto;</li> <li>• As consequências de mudanças estruturais ocorrem em diferentes áreas/ramos e afetam a qualidade de vida;</li> <li>• O valor das consequências de mudanças estruturais alteram-se com o tempo;</li> <li>• As consequências de mudanças estruturais são sempre atreladas ao território.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento urbano (espaço): mudança na infraestrutura urbana.</li> <li>• Melhorias ambientais (espaço);</li> <li>• Políticas Públicas e governança (pessoas);</li> <li>• Desenvolvimento humano (pessoas): novas habilidades, novos conhecimentos e novas redes.</li> <li>• Propriedade intelectual (pessoas): tudo que é criado ou inventado;</li> <li>• Desenvolvimento social: alterações nas crenças e hábitos.</li> </ul>
<b>Definições necessárias para mensuração empírica:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Período de tempo de mensuração do legado;</li> <li>• Os stakeholders e o espaço;</li> <li>• As mudanças estruturais que serão consideradas;</li> <li>• As consequências das mudanças estruturais para os stakeholders.</li> </ul>

Apesar das inúmeras vantagens do modelo acima descrito, existem ainda algumas lacunas de operacionalização que devem ser compreendidas para construção de uma análise empírica do legado. A primeira delas diz respeito ao que Preuss (2015) chamou de “legado placebo”, em outros termos, a dificuldade em determinar quais mudanças estruturais estão de fato relacionadas à realização dos eventos. Com exceção dos requisitos formais presentes nos contratos com as instituições proprietárias do evento (Comitê Olímpico Internacional e Federação Internacional de Futebol Associação – FIFA), é difícil determinar causalidade. Está ausente, também, uma orientação sobre como determinar os atores e estruturas que devem ser considerados.

Como possibilidade para estabelecimento de causalidade, defende-se a teoria de *security risk management* (JENNINGS, 2012), pois torna claro a relação com os eventos, evitando incluir “legados placebo”. A proposta foi elaborada pela primeira vez por Jennings e Lodge (2011) como forma de avaliar o peso de duas explicações distintas sobre as estratégias de segurança em SMEs, a saber: diferenciação, que supõe respostas distintas aos tipos de riscos específicos de cada evento; homogeneização, uma explicação concorrente pautada pela literatura organizacional que supõe um isomorfismo institucional onde formas dominantes são trasladadas e difundidas.

Para tanto, os autores precisaram definir como se dá a prevenção do risco. Esta é feita a partir de quatro ferramentas: fundos ou recursos financeiros (*treasure*); nodalidade, instrumentos de trocas de informações; organização, capacidade de ação deterrente direta; autoridade, poder legal do governo e outras fontes de legitimidade. Em Jennings e Lodge (2011), os autores completam o modelo distribuindo os agentes envolvidos na determinação do padrão de organização em três ambientes de políticas públicas (*policy environments*): H1- ambiente global dos SMEs; H2 – ambiente de eventos específicos; H3 – distintas constelações político-institucional nacionais.

Assim, Jennings e Lodge compartilham do entendimento de segurança como produzida pela relação de diferentes atores em disputa, em coro com a noção de governança apresentada a seguir. Todavia, duas importantes ressalvas devem ser feitas em relação à concepção do terceiro ambiente (H3) que podem ter levado os autores a substimar a diferenciação nas ferramentas escolhidas para manejo do risco. Primeiramente, seria impreciso considerar as constelações político-institucionais, especialmente de segurança, como nacionais (sessão 3. B). Além disso, transformações

nos lanços entre diferentes atores nacionais que alteram as posições de cooperação e competição dentro dessas constelações devem ser consideradas (YU, KLAUSES, CHAN. 2002; SÁNCHEZ, BROUDEHOUX. 2013). As primeiras avaliações sobre o Rio de Janeiro são muito elucidativas sobre as novas posições ocupados pela Policia Militar e pelas Forças Armadas na segurança do Rio de Janeiro (CLAVEL, 2013; PROUSE, 2018; RODRIGUES, BRANCOLI, KALIL. 2018) na rede de atores envolvidos na provisão de segurança na cidade.

### **3. Uma abordagem sobre segurança de SMEs**

#### **a) Governança: uma prospota para entender segurança a partir de sua produção**

A governance system is understood to be the combination of processes and controls that drive the network towards its overall goal (e.g. sustainable event legacy), while also satisfying stakeholder needs. (LEOPKEY, PARENT. 2017, p. 438)

Assim como o conceito de legado, o termo segurança há sido objeto de intensa disputa em torno de sua definição e aplicabilidades. Diferentes disciplinas acadêmicas lançam mão do termo para refletir sobre fenômenos que estão relacionados apenas em princípio. Entre as areas que utilizaram-se do termo estão as disciplinas de Relações Internacionais e diferentes correntes das chamadas Teorias Críticas. Mais recentemente o termo tem sido progressivamente retomado por discussões da Criminologia, ao mesmo tempo em que passou a ser incluído em estudos de Ciência Política (ZEDNER, 2009).

Ao analisar os usos em diferentes disciplinas, Trevor Jones (2012) sugere dois aspectos compartilhados do termo. Para o autor, segurança é comumente (a) orientada para o fututo (b) transmitindo sempre um senso de urgência. Em relação ao primeiro aspecto, Jones (Idem) e Dupont (2004) destacam como a noção de risco tornou-se central no debate proficional e acadêmico, dando origem a importantes críticas. A antecipação e, conseqüentemente, a dissuação tornaram-se o modelo para orientar e produzir um comportamento, uma forma de governo através da segurança – nos termos foucaultianos retomados por Jones.

Entender a segurança como algo a ser entregue (*delivered*) permite a Whelan e Dupont (2006) perceber como ela é produzida através de redes. Dupont (2004) oferece uma precisa definição de redes de segurança, que apesar de longa, vale a pena ser transcrita:

By “security network”, I mean a set of institutional, organizational, communal or individual agents or nodes (Shearing & Wood, 2000) that are interconnected in order to authorize and/or provide security to the benefit of internal or external stakeholders. As Castells (2000: 11) noted, networks are not structurally homogenous; they are made of institutions and internal segmentations of institutions. Structural networks are distinctive of interpersonal networks, an aspect of social life that has been the object of extensive research in the fields of sociology, geography, political science and anthropology (Stinchcombe, 1989). The agents that form them use networks to distribute responsibilities, resources and uncertainty more evenly among themselves, with an effectiveness and efficiency that cannot be matched by vertical command-and-control structures (Kempa et al., 1999). The density of security networks varies greatly from one setting to another, and only certain nodes can fully exploit the opportunities this new form of governance yields. Furthermore, some environments, either for lack of economic attractiveness (no solvent market for private enterprise) or political culture (authoritarian regimes), are not conducive to the emergence of security networks and instead cement the domination of hierarchical structures. (Ibid, p. 78).

Dupont procurou também apresentar tipos ideais de redes de segurança e construir um modelo de funcionamento intra/inter redes baseados no agenciamento de cinco tipos de capitais – cultural, social, político, econômico e simbólico. Entre aquelas estão as redes de segurança local, redes institucionais, redes internacionais de segurança e redes informacionais. Cabe destacar uma característica do tipo ideal da rede internacional, para Dupont (Idem, 81) apenas um ator por país estaria incluído nessa rede.

Johston e Shearing (2003) oferecem uma conceituação que concentra a atenção na “produção de paz frente a ameaças (realizadas ou antecipadas) que surgem da vida coletiva e não de origem não-humana, como clima e outras espécies” (Idem, 24). Essa definição tem a vantagem de oferecer uma indicação prática para a realização de estudos sobre o tema. Tal produção implica definição de ordem, alguma autoridade, tecnologias, mentalidades, instituições e práticas. Esse entendimento abre caminho para perceber que os programas envolvidos nessa produção são resultados da interação de diferentes nós (nodes) com mentalidades, tecnologias, recursos e instituições próprias (BURRIS, DRAHOM, SHEARING, 2005).

“Nodal governance is an elaboration of contemporary network theory that explains how a variety of actors operating within social systems interact along networks to govern the systems they inhabit” (Idem, p. 33). Nós governam mobilizando recursos e tecnologias, dado que possuem acessibilidade e eficácia distintas entre si.

Nodal governance is not necessarily a governance in which power has been diffused by flowing through countless networks and nodes. On the contrary, nodal governance permits the concentration of unaccountable power, concentrations that can act through networks to globalize inequalities (Idem, p. 58).

A condição de inserção do Estado nas redes de governança é origem de importantes discordâncias, onde os pólos de possibilidades são comumente representados por remar (rowing) ou guiar (steering). Pesquisas empíricas sobre o funcionamento de redes de segurança em SMEs começam a ser elaborado (WHEALAN, 2014; WHELAN, DUPONT. 2017). A contribuição da ciência política estaria no foco em conteúdo e processo da governança da segurança aplicado ao processo de security policy making.

#### **b) O contexto de produção dessa governança**

O objetivo desta sessão é apenas oferecer embasamento para a ressalva apontada em relação ao terceiro ambiente (H3) proposto por Jennings, que foi previamente mencionada. Comparando as ferramentas adotadas para o manejo do risco em segurança adotadas em dois SMEs distintos (e em diferentes países), o autor encontrou pouca evidencia da influencia mutua entre os eventos, assim como do universo específico de cada um deles, na escolha das ferramentas; concluindo, assim, que tal processo orienta-se mais por constelações politico-institucionais nacionais (JENNINGS; LODGE, 2011).

Questiona-se aqui a natureza nacional dessas constetalações. Uma exploração detalhada da literatura pertinente foge ao objetivo deste trabalho, de forma que serão apontadas apenas as principais contribuições no sentido de compreender os laços inter/transnacionais presentes no interior do que Jennings chamou de constelação.

Saskia Sassen (2008) oferece uma das abordagens de maior impacto sobre o modo de organização transnacional em constelações, sua crítica ao “nacionalismo metodológico” foi há muito legitimada nos meios acadêmicos. A influencia destas no exercício da segurança foi discutito por (NASSER; PAOLLIELO, 2015, entre outros), destacando o papel das empresas privadas militares e de segurança. Outra influente crítica a esse pressuposto foi elaborada pela chamada Escola de Paris de Segurança. Esta partiu de um combinação do conceito de campus de Pierre Bourdieu e a reflexão sobre poder elaborada pela genealogia das formas de governo presentes nas obras de Michel Foucault

e de Deleuze e Guatarri. Didier Bigo (online) propôs o conceito de *campus transnacional da (in)segurança* como forma de superar a armadilha de conter os fenômenos da segurança aos limites do nacional.

Boyle e Haggerty (2009) identificaram uma rede de conhecimento em segurança que estrutura como expertise é mobilizado e transferido. Os autores partem do mesmo entendimento sobre provisão de segurança através de distintos nós articulados em rede (JOHSTON, SHEARING 2003; DUPONT, 2004). O papel das empresas em promover a difusão através de seu papel de agentes nas constalações de conhecimento sobre segurança (*security knowledge networks*) deve ser destacado (BOYLE; HAGGERTY, 2009).

### c) **Segurança em SMEs**

Os autores que propuseram-se a investigar a segurança de SMEs através da governança aproximam-se ao apontar importantes especificidades, que distoam da literatura mais geral. Mesmo quando considerados separadamente, a governança de SMEs e da segurança possuem uma característica em comum: em ambas a pulverização de atores em redes, ou uma governança exercida por nós, não necessariamente implica uma maior autonomia da rede em relação ao Estado (GIRGINOV, 2012). Na área da segurança, Jones (2012) defende que tal processo ocorre concomitante com um aumento de investimento e envolvimento por parte do Estado.

As observações sobre governança da segurança em SMEs também interpelam a interpretação corrente sobre a questão da legitimidade. A explicação por delegação, na qual o Estado delegaria autoridade, é questionada por uma série de autores.

The established assumptions – largely drawn from neo-liberal analyses of states delegating the rowing of governance while retaining the steering – about the processes of delegation fail to recognise the complex set of contests and negotiations through which the delegation of authority take place. Nor do they adequately recognize the complex sets of assemblages of auspices and providers of governance that these contests and negotiations establish. (BERG, NAKUEIRA, SHEARING, 2005. 78)

A percepção de que o Estado, por vezes, rema mais do que guia é compartilhada por outros autores. As instituições proprietárias dos eventos – COI e FIFA – são definidas, então, como autoridades governantes transnacionais (Idem). Algumas abordagens mais

críticas enfatizam o papel de garantidor de lucros que o Estado ocupa em relação à FIFA e ao COI (MOLNAR; SNIDER. 2010, EICK. 2010).

#### **4. Síntese**

Giulianotti e Klauser (2010) tiveram grande influência na elaboração de um modelo de pesquisa sobre segurança de SMEs antes, durante e após a realização das competições. Seu alcance justifica sintetizar o modelo aqui proposto em comparação e constraste com aquele. Há acordo quanto a influência da posição internacional do lugar anfitrião (Norte e Sul Global nos termos de G&K). Como visto, os SMEs ocupam um lugar na política externa de potências emergentes (CORNELISSEN, 2010). Todavia, como demonstrado por (McMICHAEL, 2013), a natureza específica das ameaças percebidas no Sul não impede o estabelecimento de laços internacionais. Também em coro com G&K, Holger Jennings defende que os SMEs sejam tomados individualmente quanto à escolha de ferramentas de governança. Assim, para analisar o caso do Rio de Janeiro tomar-se-á o modelo metodológico comparativo entre dois eventos na mesma cidade (PREUSS, 2007).

A distinção crucial aqui proposta encontra-se na definição de legado. G&K incluem o termo entre as dimensões a serem analisadas, mas não operam a distinção entre impacto e legado proposta por Preuss reconstruída neste artigo. Por não estar definido em termos de consequências de transformações estruturais, o legado em G&K engloba apenas o impacto e o legado em termos de resultado, escapando-lhe o legado enquanto processo.

Caso opte-se por incluir este último, como é defendido neste trabalho, é necessário reconsiderar a proposta de enquadramento teórico sintético proposta por G&K. Para eles uma agenda de pesquisa na área deveria incluir: um aporte sociológico do campo de segurança, particularmente derivando da discussão pós-estruturalista; da geografia urbana crítica; e da teoria social do risco. Em relação às duas primeiras, argumentou-se aqui as vantagens em termos de operacionalização envolvidas na escolha pelo conceito de governança em detrimento de governamentalidade. Da mesma forma, o conceito de legado proposto abarca as transformações na infraestrutura urbana, beneficiando-se, portanto, do debate da geografia urbana crítica, sem poder limitar-se a ela; faz-se necessária uma teoria mais ampla, como a dos estudos sobre securitização, para identificar fenômenos correlatos ao que a geografia crítica identificou como novo urbanismo militar. Por fim, propõe-se aqui a abordagem de Holger Jennings sobre

ferramentas para manejo do risco em segurança dado que G&K não apresentaram uma forma de abordar o risco em segurança.

Em resumo, propõe considerar temporalmente cada um dos SMEs em sua totalidade (candidatura, preparação, execução e momento posterior). Para garantir que as transformações observadas derivam dos SMEs propomos analisar as ferramentas para manejo do risco empregadas em cada um deles. O legado deve, então, ser analisado a partir das transformações estruturais consequentes das ferramentas e das transformações na estrutura de governança derivadas do seu processo de escolha. Os possíveis usos das ferramentas em si consistem a dimensão de resultados do legado. As consequências na estrutura de governança decorrentes do processo de escolha das ferramentas, quando (re)acionadas, constituem o legado em termos de processo.

## **5. Referências**

BENNETT, Colin; HAGGERTY, Kevin. Security Games: Surveillance and Control at mega-events. Nova Iorque, Routledge. 2010

BERG, J., NAKUEIRA, S. & SHEARING, C.. Global non-state auspices of security governance. In. Bersot, H. & Arrigo, B. Eds. The Routledge Handbook of International Crime and Justice. Routledge, p. 77-97. 2005

BERNHARD, Daniel; MARTIN, Aeron K. Rethinking security at the Olympics. In. BENNETT, Colin; HAGGERTY, Kevin. Security Games: Surveillance and Control at mega-events. Nova Iorque, Routledge. 2010

BIGO, Didier. “Sociologie Politique de l’International: une alternative”, in Cultures & Conflits, disponível em <<<http://conflits.revues.org/1175>>> online

BOYLE, Philip; HAGGERTY. Spectacular Security: Mega- Events and the Security Complex. International Political Sociology. Vol. 3, Issue 3, p. 257 – 274. Setembro de 2009.

BURRIS, Scott; DRAHOS, Peter; SHEARING, Clifford. Nodal Governance. Australian Journal of Legal Philosophy. Vol.30, p. 30-58, 2005.

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

CLAVEL, A. Armed forces and sports mega events: an accepted involvement in globalized world. *Sport in Society*. Vol. 16, No. 2, p. 205-222, 2013

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.

DUPONT, Benoît. Security in the age of networks. *Policing and Society*, Vol. 14, No 1, p. 76-91. , Março de 2004.

EICK, Volker. "Secure our profits!": The FIFA in Germany 2006. In BENNETT, Colin; HAGGERTY, Kevin. *Security Games: Surveillance and Control at mega-events*. Nova Iorque, Routledge. 2010

GAFFNEY, Christopher; ROBERTSON, Cerianne. Smarter than smart: Rio de Janeiro's flawed emergence as a smart city. *Journal of Urban Technology*. Vol. 25, No. 3, p. 46-64, 2018.

GIRGINOV, Vassil. Governance of the London 2012 olympic games legacy. *International review for the sociology of sport*, v. 47, n. 5, p. 543-558, 2012

GIULIANOTTI, Rchard e KLAUSER, Francisco. Security Governance and Sport Mega-Events: Toward an Interdisciplinary research agenda. *Journal of Sport and Social Issues*. Vol. 34, No. 49, 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 2012.

JOHNSTON, L. and SHEARING, C. Governing Security: Explorations in Policing and Justice, London: Routledge. 2003

JONES, Trevor. "Governing Security: Pluralization, Privatization, and Polarization in Crime Control and Policing". In MAGUIRE, M.; MORGAN, R.; and REINER, R. The Oxford Handbook of Criminology. 5<sup>o</sup> ed. Oxford: Oxford University Press. 2012

LEOPKEY, Becca; PARENT, Milina M. Olympic Games Legacy: From General Benefits to Sustainable Long-Term Legacy. International Journal of the History of Sport. No. 29, Vol. 6, p. 924-943. Abril de 2012

LEOPKEY, Becca; PARENT, Milina M. The governance of Olympic legacy: process, actors and mechanisms. Leisure Studies. Vol. 36, No. 3, p. 438-451, 2017

McMICHAEL, Christopher. Sporting Mega-Events and South-to-South Security Exchanges: A Comparative Study of South Africa and Brazil. The Hague Journal of Diplomacy. Vol. 8, p. 313-332, 2013.

MOLNAR, SNIDER. Mega-events and mega-profits: unravelling the Vancouver 2010 security-development nexus. In BENNETT, Colin; HAGGERTY, Kevin. Security Games: Surveillance and Control at mega-events. Nova Iorque, Routledge. 2010

MÜLLER, M., "What makes an event a mega-event? Definitions and sizes". Leisure Studies, Vol. 34, No. 6, p. 627-642. 2015

NASSER, Reginaldo Mattar; PAOLIELLO, Tomaz Oliveira. Uma nova forma de se fazer a guerra? Atuação das Empresas Militares de Segurança Privada contra o terrorismo no Iraque. Revista de Sociologia e Política. Vol. 23, No. 53, p. 27-46, 2015.

PREUSS, Holger. Lasting effects of major sporting events. Publicado online em <[www.idrottsforum.org](http://www.idrottsforum.org)> ISSN 1652-7224. 13 de Dezembro de 2006

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

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*. Routledge, 2002.

RODRIGUES, Thiago; BRANCOLI, Fernando; KALIL. Brazil, Pacification and major events: forging na “Ambience of Security” in Rio. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol. 4, No. 1, p. 71-86, 2018

SÁNCHEZ, Fernanda; BROUDEHOUX, Anne-Marie. Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro. *International Journal of Urban Sustainable Development*. Vol. 5, No. 2, p. 123-153, 2013.

SASSEN, Saskia. Neither global nor national: novel assemblages of territory, authority and rights. *Ethics and Global Politics*, Vol. 1, No. 2, p. 61-79. 2008

SCOTT BURRIS, PETER DRAHOS AND CLIFFORD SHEARING. Nodal Governance. *Australian Journal of Legal Philosophy*. Volume 30, 2005.

THOMSON, Alana, et al. Sport event legacy: a systematic quantitative review of literature. *Sport Management Review*. < <https://doi.org/10.1016/j.smr.2018.06.011> > . 2018

YU, Ying; KLAUSE, Francisco; CHAN, Gerald. Governing Security at the 2002 Beijing Olympics. *The international Journal of the History of Sport*. Vol. 26, No. 3, p. 390-405, março de 2009.

WHELAN, Chas. Surveillance, Security and Sports Mega Events: Toward a research agenda on the organization of Security Networks. *Surveillance & Society*. Vol. 11, No. 4, p. 392-404, 2014.

WHEALAN, Chas. DUPONT, Benoît. Delivering security through networks: surveying the relational landscape of security managers in an urban setting. *Crime, Law & Social Change*, v. 45, p. 165-184, 2006.

WHELAN, C. e DUPONT, Benoit. Taking stock of networks across the security field: a review, typology and research agenda. *Policing and Society*, v. 27, n. 6, p. 671-687, 2017.

ZEDNER, Lucia. *Security*. Nova Iorque, Routledge, 2009.