

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

MARCELO EIBS CAFRUNE

**DIREITO À MORADIA E A COPA DO MUNDO NO BRASIL:
DAS MUDANÇAS LEGISLATIVAS ÀS NOVAS LUTAS URBANAS**

BRASÍLIA
2016

MARCELO EIBS CAFRUNE

**DIREITO À MORADIA E A COPA DO MUNDO NO BRASIL:
das mudanças legislativas às novas lutas urbanas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, área de concentração Direito, Estado e Constituição, como requisito à obtenção do título de Doutor em Direito.

Prof. Orientador:
Dr. José Geraldo de Sousa Junior

Brasília
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor.

Cafrune, Marcelo Eibs

Direito à Moradia e a Copa do Mundo no Brasil: das mudanças legislativas às novas lutas urbanas / Marcelo Eibs Cafrune; orientador, José Geraldo de Sousa Junior. - Brasília, DF, 2016.

274 p.

Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito. Programa de Pós Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Direito Achado na Rua. 3. Direito à Moradia. 4. Copa do Mundo. 5. Movimentos Sociais. I. Sousa Junior, José Geraldo de. II. Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

À Veronica e à Teresa.

A todas as pessoas que lutam pelo direito à moradia.

AGRADECIMENTOS

Eu agradeço à Universidade de Brasília e ao Programa de Pós Graduação em Direito, pela possibilidade de desenvolvimento deste trabalho, à CAPES, pelo apoio financeiro recebido no período final, e às pessoas que, na administração dessas instituições, trabalham para o aprimoramento da pós-graduação.

Agradeço ao professor José Geraldo de Sousa Junior pelo diálogo, pela confiança e pelo exemplo, bem como ao coletivo Direito Achado na Rua e aos Diálogos Lyrianos, pela ousadia de agregar e de desafiar o instituído.

Agradeço aos professores Luís Roberto Barroso, Menelick de Carvalho Netto e Miroslav Milovic, por suas preciosas lições acerca do poder constituinte, da constituição e de sua hermenêutica, que marcaram minha passagem pela UnB.

Agradeço às/ao integrantes da banca de qualificação, professoras Daniela Marques de Moraes e Nair Heloísa Bicalho de Sousa e Professor Gladstone Leonel da Silva Júnior, pelas críticas, questionamentos e contribuições.

Agradeço à CAPES, ao CNPq, ao IBICT e ao Observatório das Metrópoles por disponibilizarem um acesso consistente e confiável aos meios de pesquisa, sem os quais não seria possível produzir este trabalho.

Agradeço aos/às amigos/as e companheiros/as que, na academia, no trabalho e na militância, muito me ensinaram ao longo desses 15 anos de interlocução no ambiente jurídico e acadêmico. Este trabalho é fruto da minha trajetória na UFRGS, na UFSC, na UFG, na UnB, na Prefeitura de Canoas, no Governo do Estado do Rio Grande do Sul e, especialmente, nos espaços de pesquisa e militância acerca do direito à moradia: SAJU, COHRE, NEPE, IBDU, Cidade, FERU/RS, RENAP e GPDS.

Todos/as nós nos filiamos a tradições de pensamento. Por isso, agradeço às pessoas que orientaram essa caminhada por autonomia e engajamento: Antônio Carlos Wolkmer, Betânia Alfonsin, Christian Caubet, Domingos Silveira, Flávio Koutzii, Jacques Alfonsin, José Geraldo, Sérgio Baierle, Tarso Genro, Tupinambá Azevedo, Vera Andrade, dentre tantos/as.

Agradeço aos/às amigos/as que, no período de escrita, estiveram presentes e, nos momentos decisivos, prestaram seu generoso apoio: Alexandre, Alice, Bruno, Camilo, Carolina, Cláudia, Dailor, Diego, Dimitri, Egbert, Fábio, Flora, Gabriela, Helga, Henrique, Hugo, Iagê, Inês, Jeferson, Lelo, Leonardo, Lívia, Lucas, Mariana, Marina, Mário, Rafael, Ramaís, Ricardo, Roberta e Rosa.

Agradeço à minha grande família, especialmente, à vó Eroni (*in memoriam*), ao César, à Sônia, à Cristiane e ao Fernando, pelo permanente apoio. Agradeço, também, à Juliana e ao Leandro, por se agregarem, e às/aos sobrinhas/os Arthur, Carolina, Eric e Martina, pelo carinho. Agradeço, ainda, ao Benedito e à Elizabeth, pela acolhida. Agradeço à Cecília, ao Iagê e à Aline, por aceitarem dividir a responsabilidade de cuidar da nossa pequena.

Por fim, agradeço à Veronica, meu amor, por compartilhar a vida comigo, e à Teresa, nosso amor, por alegrar nossos dias.

Dois Querer

Fagner

A palavra liga os olhos
Liga o aceno, liga o adeus
A palavra só não liga dois querer
Que são os meus
Um querer é este mundo
Do jeito que se quer ter
Correndo e falando muito
Que é pra muito se ver
Outro querer é ficar sem nunca
Querer de ter
Um dia que se mudar por causa
De outro querer
Tem muito querer debaixo dos pés
Desses dois querer
Como água no riacho, barrada
Pra não correr
Por isso às vezes te abraço,
Noutras te quero bater
Mas é melhor o mormaço que
O céu azul sem chover
Mas é melhor essa vida,
Do que viver sem querer.

RESUMO

A luta dos movimentos sociais por moradia levou à inclusão da Política Urbana na Constituição de 1988 e ao reconhecimento jurídico do direito à moradia, resultando na criação de diversos instrumentos para sua efetivação. A complexa e desigual realidade brasileira, entretanto, mantém os direitos sociais sob constante ameaça. Nesse contexto, as mudanças legislativas e as obras de infraestrutura justificadas pela Copa do Mundo de 2014 no Brasil geraram uma tensão sobre as conquistas urbanas. Assim, a pesquisa consistiu em avaliar como a realização da Copa do Mundo impactou a efetividade do *direito social à moradia* e do *regime jurídico urbanístico*. Ao mesmo tempo, foi analisado o papel das lutas urbanas emergentes como estratégia de resistência. A hipótese é a de que a realização da Copa alterou qualitativamente o regime jurídico urbanístico, afetando sua capacidade de produção de efeitos, bem como impactou negativamente o direito à moradia. O objetivo central da tese é analisar os impactos das mudanças legislativas, administrativas e urbanísticas – realizadas sob a justificativa da Copa – no regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia. O estudo da legislação justifica-se pela necessidade de avaliar o comprometimento institucional com a efetividade dos direitos sociais. A partir da análise realizada, conclui-se que o processo de reconhecimento dos direitos urbanos, a partir dos anos 1980, resultou na estruturação de um regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia. As mudanças legislativas da Copa comprometeram o Estado com uma agenda contraditória ao regime jurídico urbanístico, afetando sua força normativa. Isso porque foi criada uma institucionalidade amistosa à FIFA, resultando na adesão dos gestores ao planejamento empreendedorista que, tornado hegemônico, suspendeu a eficácia dos princípios da gestão democrática e das funções sociais. Seu legado é a mutação do regime jurídico, a flexibilização de direitos, a mercantilização do território e a apropriação privada de capitais. A Copa também tornou os planos diretores e os instrumentos do Estatuto da Cidade, em grande medida, irrelevantes, pois o modelo de planejamento dos megaeventos é avesso à proteção da moradia. A histórica tolerância para com os despejos, por sua vez, colaborou para viabilizar as remoções, o que tem caracterizado a realização de megaeventos. Assim, a realização da Copa impactou a efetividade do direito à moradia e do regime jurídico urbanístico. No entanto, emergiram lutas urbanas de resistência contra as remoções e de reivindicação do direito à cidade, contrapondo-se às ações justificadas pela Copa e ao planejamento neoliberal. Tais lutas, unificadas pela ideia de direito à cidade, renovam o regime jurídico urbanístico, recolocando na agenda pública os temas do planejamento democrático e do direito à moradia.

Palavras-chave: Direito à moradia. Copa do mundo. Planejamento urbano. Movimentos sociais. Direito achado na rua.

ABSTRACT

The struggle of urban social movements led to the insertion of Urban Policy in the Brazilian Constitution of 1988 and to legal recognition of the right to housing, opening the way for the creation of several instruments for its implementation. The complex and unequal Brazilian reality, however, holds social rights under constant threat. More recently, statutory change and infrastructure projects were conducted in the country, being justified as an alleged necessity for the hosting of the 2014 World Cup, and generating tensions around the historic achievements in urban policy. This dissertation assesses, on the one hand, how the FIFA World Cup of 2014 impacted the effectiveness of the *social right to housing* and the *urban legal regime* that protects it, and on the other, how new urban struggles emerged in resistance to it. The hypothesis discussed is that the World Cup implied a qualitative shift in the legal urban regime, affecting its effectiveness in respect to the right to housing. The central aim is to analyze the impacts of the statutory, administrative and urban changes conducted under the justification of the World Cup in what is described as a legal urban regime of protection to the right to housing. By analyzing these legal changes, it is possible to evaluate the institutional commitment to the effectiveness of social rights. Based on this analysis, it is argued that since the 1980s the process of recognition of urban rights resulted in the structuring of a legal urban regime that protects the right to housing. The legal reforms implemented under the auspices of the World Cup, however, indicate a commitment of the State with a contradictory agenda, affecting this regime's normative force. This is because a new institutional framework was created – one that is friendly to FIFA's demand. This framework implicated the endorsement of an entrepreneurial model of urban planning that, once it became hegemonic, ended up suspending the efficacy of the principles of democratic management of urban policy, and of the social function of urban property. The legacy of these legal reforms, it is argued, is the mutation of the legal urban regime, the flexibilization of rights, the commodification of the territory, and the private appropriation of capital. Instruments such as urban master plans or those created the Statute of the City (Estatuto da Cidade), were made irrelevant, to a considerable extent, by the 2014 World Cup. This is because the model of urban planning propelled by mega-events is showed to be averse to the protection of housing rights. The historical tolerance toward forced evictions, already present in Brazil before the World Cup, contributed to enabling new evictions related to these mega-events. Thus, this dissertation argues that hosting 2014 World Cup impacted the effectiveness of the right to housing and the legal urban regime. However, urban struggles emerged in resistance to evictions and to the neoliberal model of urban planning, and in defense of the right to the city. United around the idea of a right to the city, these struggles reinvigorate the legal urban regime by bringing back the issues of democratic urban planning and housing rights into the public debate.

Keywords: Right to housing. FIFA World Cup. Urban planning. Social movements. The law found on the street.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Charge Direito à moradia.....	48
Figura 2 - Gráfico do investimento em habitação do setor privado	50
Figura 3 - Mapa ilustrativo das cidades-sede	65
Figura 4 - Quadro comparativo dos paradigmas cidade-mercado x cidade-direito.....	134
Figura 5 – Charge Escanteio.....	201
Figura 6 - Blikkiesdorp, Cidade do Cabo, África do Sul	215

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Estimativa da População das Regiões Metropolitanas	80
Tabela 2 – Estruturas criadas ou direcionadas à Copa, por unidade da federação	84
Tabela 3– Estruturas criadas ou direcionadas à Copa, por município.....	85
Tabela 4 – Volume de gastos da Copa, por tema, em abril de 2015	103
Tabela 5 - Remoção decorrente de intervenções urbanísticas – megaeventos	212
Tabela 6 - Deslocamento devido ao aumento dos custos de moradia – Jogos Olímpicos	213
Tabela 7 - Demolição de conjuntos habitacionais populares	213
Tabela 8 - Penalização de pessoas sem-teto em contexto de megaeventos.....	214

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- AM – Estado do Amazonas
- ANCOP – Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa
- APO – Autoridade Pública Olímpica
- BA – Estado da Bahia
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (*International Bank for Reconstruction and Development*), instituição financeira do Banco Mundial.
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BNH – Banco Nacional da Habitação
- CA – Coeficiente de Aproveitamento
- CE – Estado do Ceará
- CGCOPA – Comitê Gestor da Copa
- CICC – Centro Integrado de Comando e Controle
- COL – Comitê Organizador Local / Comitê Organizador Brasileiro Ltda.
- CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária
- CONCIDADES – Conselho Nacional das Cidades
- CIP – Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CPC – Código de Processo Civil
- CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- DEM – Partido Democratas
- DF – Distrito Federal
- DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
- EC – Estatuto da Cidade
- ECO 92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
- FIFA – Federação Internacional de Futebol Associado (*Fédération Internationale de Football Association*)
- FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

GECOPA – Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014

Habitat II – Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS / ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre a transmissão “inter-vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos

ITCD / ITC / ITCMD– Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos

ITIV – Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis

LOC – ver COL

MG – Estado de Minas Gerais

MJ – Ministério da Justiça

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

MP – Medida provisória

MPF – Ministério Público Federal

MPL – Movimento Passe Livre

MT – Estado do Mato Grosso

MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

ONG / ONGs – Organização/ões não-governamental/is

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

OP – Orçamento Participativo

PDP – Plano Diretor Participativo

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PE – Estado de Pernambuco

PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais

PL – Projeto de Lei

PLV – Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PNDH3 – Plano Nacional de Direitos Humanos - 3ª edição

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Estado do Paraná

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.

RJ – Estado do Rio de Janeiro

RN – Estado do Rio Grande do Norte

RS – Estado do Rio Grande do Sul

SAL – Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SESGE – Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SP – Estado de São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

UTCD – Unidade de Transferência do Direito de Construir

VLT – Veículo Leve sobre Trilhos

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. A CONSTRUÇÃO DO REGIME JURÍDICO URBANÍSTICO PROTETIVO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL	20
1.1 A AGENDA DA REFORMA URBANA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: OS MOVIMENTOS SOCIAIS E O DIREITO À MORADIA	20
1.1.1 A construção de uma ordem jurídica democrática: a Constituição de 1988 .	21
1.1.2 A emenda popular da reforma urbana	26
1.2 UMA DÉCADA DE LUTA PELO ESTATUTO DA CIDADE: A CONSTRUÇÃO DO MARCO LEGAL DO DIREITO À MORADIA.....	33
1.2.1 A conquista do Estatuto da Cidade: articulação local, nacional e internacional	34
1.2.2 Os Instrumentos de garantia do Direito à Moradia e de promoção do Direito à Cidade do Estatuto.....	40
1.3 A EMERGÊNCIA DO DIREITO À CIDADE	44
1.4 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA: MINISTÉRIO DAS CIDADES E POLÍTICA HABITACIONAL	47
1.5 BALANÇO SOBRE O REGIME JURÍDICO URBANÍSTICO DO DIREITO À MORADIA	54
2. EM NOME DA COPA: O PROCESSO DE MUDANÇAS LEGISLATIVAS	65
2.1 AS EXIGÊNCIAS DA FIFA E OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PARA SEDIAR A COPA	71
2.2 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO APROVADA SOB A JUSTIFICATIVA DA COPA	78
2.2.1 A estrutura administrativa organizada para a Copa.....	81
2.2.2 O Regime Diferenciado de Contratações Públicas.....	86
2.2.3 A construção de facilidades administrativas	90
2.2.4 Isenções fiscais para a FIFA e seus parceiros	94

2.2.5 Operações de crédito: endividamento de longo prazo.....	104
2.2.6 Lei Geral da Copa.....	111
2.3 A PRODUÇÃO DE REGIMES URBANÍSTICOS ESPECIAIS	115
2.3.1 Um panorama de alterações urbanísticas.....	116
2.3.2 Porto Alegre na Copa: o dobro de benefícios.....	120
3. MODELOS DE PLANEJAMENTO URBANO E MEGAEVENTOS: A DISPUTA POR HEGEMONIA NAS CIDADES	126
3.1 O MODELO DE PLANEJAMENTO URBANO DEMOCRÁTICO E A EXPERIÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS.....	127
3.2 O PLANEJAMENTO URBANO NEOLIBERAL.....	136
3.2.1 O planejamento estratégico	137
3.2.2 O empreendedorismo urbano	144
3.3 MEGAEVENTOS E A COPA DO MUNDO NO BRASIL	149
3.3.1 A estrutura de sustentação: coalizões de interesses.....	153
3.3.2 Legados da Copa para o regime jurídico urbanístico	162
4. CONFLITOS URBANOS E A COPA DO MUNDO: DA NEGAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ÀS NOVAS LUTAS URBANAS	177
4.1 OCUPAÇÕES, IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA, CONFLITOS URBANOS E DIREITO À MORADIA	179
4.1.1 Irregularidade fundiária e ocupações urbanas	180
4.1.2 Características do solo urbano.....	184
4.1.3 Conflitos fundiários urbanos	187
4.1.4 O tratamento do Poder Judiciário aos conflitos fundiários urbanos.....	194
4.2 DIREITO À MORADIA E AS REMOÇÕES EM NOME DA COPA.....	199
4.2.1 As remoções justificadas pela Copa no Brasil	200
4.2.2 A internacionalização do futebol, do capital e das violações a direitos	211

4.3 DIREITO ACHADO NA RUA: DA RESISTÊNCIA ÀS VIOLAÇÕES DE DIREITOS ÀS NOVAS LUTAS URBANAS	218
4.3.1 Os Comitês Populares da Copa	219
4.3.2 As <i>jornadas</i> de junho de 2013	221
4.3.3 Ocupe Estelita: "A cidade é nossa. Ocupe-a!"	224
4.3.4 Os rolezinhos dos jovens da periferia nos <i>shoppings</i>	225
4.3.5 Síntese das novas lutas urbanas	226
CONCLUSÃO.....	232
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	236

INTRODUÇÃO

A possibilidade de o Brasil sediar a Copa do Mundo de futebol em 2014, organizada pela *Fédération Internationale de Football Association* – FIFA, gerou expectativa em grande parte da população. Diante do anúncio, em 2007, de que a Copa ocorreria no país, houve comemoração e euforia, assim como quando, em 2009, foram confirmadas as cidades-sede. Realizar a Copa do Mundo era motivo de orgulho e esperança: o Brasil era capaz de realizar um grande evento e, ainda, a seleção brasileira podia ser hexacampeã. Mas havia muito trabalho para ser feito, especialmente, fora de campo.

O Estado brasileiro habilitou-se a sediar o megaevento esportivo tendo assumido muitos compromissos relacionados, principalmente, à infraestrutura necessária à realização dos jogos e à garantia de tratamento jurídico privilegiado à FIFA e seus parceiros. As obras eram tidas como oportunas e necessárias, haja vista as necessidades econômicas do país, dentre as quais estavam a geração de empregos, o incremento de infraestrutura e o incentivo à indústria. O tratamento jurídico especial à FIFA era inevitável, pois condição primeira para ser escolhido como sede, tendo em vista que ela é titular exclusiva do evento Copa do Mundo.

Diante de tais compromissos, setores ligados à luta e à reflexão urbanas, especialmente, os movimentos sociais organizados e os acadêmicos que atuam na área do planejamento, iniciaram o debate acerca do legado e dos impactos gerados pela Copa. Na academia, o debate crítico acerca da realização de megaeventos já estava instalado, especialmente em razão da difusão, no Brasil, do modelo de planejamento urbano estratégico nos anos 1990 e da realização dos Jogos Panamericanos no Rio, em 2007.

Além disso, a longa experiência dos movimentos sociais urbanos ensinou que, diante de grandes projetos, sempre há ameaças à moradia popular, por meio de remoções e despejos. Como consequência, era necessário se organizar para, desde o início, construir resistências e narrativas capazes de garantir os direitos conquistados, impedir retrocessos na agenda urbana e, se possível, obter vitórias para a reforma urbana e para o direito à moradia.

Diante de significativas mudanças legislativas e de um amplo processo de reestruturação urbana, pergunta-se: como o processo de preparação e de realização da

Copa do Mundo de 2014 impactou o regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia e quais as consequências?

Essa questão se justificativa em razão da trajetória de reconhecimento jurídico do direito à moradia no Brasil, resultante da capacidade de organização dos movimentos sociais urbanos emergentes nos anos 1980 e daquele contexto político. Por meio da diversificação dos meios de luta e de debate político, os movimentos sociais protagonizaram a inclusão da Política Urbana como um Capítulo da Constituição de 1988. Anos mais tarde, foi conquistado o Estatuto da Cidade e, a partir de 2003, foi estruturado o Ministério das Cidades, criando condições institucionais para implementar a agenda da reforma urbana.

A construção do direito à moradia como norma jurídica e como realidade social impulsionou uma rica produção técnica e teórica, que resultou em diversos instrumentos jurídicos para sua efetivação e em um repertório de análises acerca de seus fundamentos. Formou-se um campo acadêmico autônomo e forjou-se, internamente ao campo jurídico, um regime próprio estruturado nesse direito social fundamental: o regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia.

A dialética social da reivindicação do direito à moradia é marcada por um conjunto de lutas populares diretas – como ocupações de imóveis e mobilização política – e indiretas, por reconhecimento normativo, efetividade social, utilização dos instrumentos jurídicos disponíveis, capacitação dos agentes públicos, mudança de comportamento institucional, ampliação de financiamento etc. Diante da complexa e desigual realidade social, política e econômica brasileira, determinadas conquistas sociais estão constantemente ameaçadas, seja pela organização de setores adversos, seja pela prioridade que lhes é atribuída.

O projeto de desenvolvimento nacional hegemônico na última década, chamado neodesenvolvimentista, incluiu algumas estratégias de efetivação do direito à moradia, reconhecendo a legitimidade das lutas realizadas, e institucionalizou nacionalmente importantes programas urbanos. Entretanto, no âmbito desse mesmo projeto, outras estratégias revelam contradições quanto à possibilidade de universalização do direito à moradia e de sua garantia. Exemplo privilegiado dessa tensão foi a realização da Copa do Mundo no Brasil.

Para viabilizar a Copa do Mundo, foram aprovadas muitas mudanças na legislação de forma a atender a exigências diretas e indiretas dos envolvidos com a realização do megaevento. Tais mudanças atenderam aos compromissos assumidos

junto à FIFA, bem como aqueles de interesse dos integrantes das coalizões de apoio. Como consequência, a realização das obras previstas resultou em ameaças e remoções de centenas de famílias, afetando o exercício do direito à moradia.

Assim, interessa saber como tais mudanças afetaram a) a efetividade do direito social à moradia e b) a força normativa do seu regime jurídico urbanístico; e como as novas lutas urbanas que emergiram nesse contexto contribuíram como estratégias de resistência.

A produção jurídica acerca do direito à moradia e do direito urbanístico é crescente, destacando-se a importância dos estudos de caso e da análise de decisões judiciais envolvendo conflitos fundiários. Há, também, uma extensa produção acadêmica, nos campos do urbanismo, da geografia e da sociologia urbana, direcionada à análise da produção espacial e do modelo de planejamento urbano resultantes de megaeventos. Este trabalho pretende analisar os *efeitos jurídicos* da realização da Copa do Mundo, relacionando-os à efetividade do direito à moradia, em um contexto de intensas mudanças sociais, institucionais e territoriais.

A pesquisa consiste na análise qualitativa das mudanças realizadas no regime jurídico urbanístico em razão da Copa do Mundo de 2014. Para isso, foi realizada pesquisa em: a) fontes primárias: documentos de obrigações; legislação aprovada pelos poderes executivo e legislativo federal, distrital, estaduais e municipais; relatórios; material jornalístico, especialmente aquele disponível em meios eletrônicos; e b) fonte secundária: bibliografia especializada, no campo do direito (teoria do direito, sociologia do direito, direito administrativo e direito urbanístico); e, no campo do planejamento urbano (urbanismo, geografia, economia e sociologia urbanas).

A hipótese trabalhada é a de que o conjunto de mudanças legislativas, práticas administrativas e intervenções urbanísticas alterou qualitativamente o regime jurídico urbanístico, afetando sua capacidade de produção de efeitos, bem como impactou negativamente o direito à moradia, por meio das remoções e dos processos de gentrificação resultantes da hegemonia do modelo de planejamento empreendedorista.

Para responder à pergunta que estrutura o trabalho, foram estruturadas as seguintes sub-hipóteses:

- a) Existe um regime jurídico urbanístico no Brasil que é protetivo ao direito à moradia, construído a partir da luta dos movimentos sociais, por meio da diversificação de estratégias, que levaram a sua ampla institucionalização;

- b) As mudanças legislativas realizadas em nome da Copa do Mundo levaram a um significativo comprometimento institucional que impactou negativamente o regime jurídico urbanístico;
- c) O processo de preparação para a Copa do Mundo alterou qualitativamente o modelo de planejamento urbano, levando à suspensão da eficácia dos princípios da gestão democrática e das funções sociais, basilares do regime jurídico; e
- d) A realização da Copa impactou a efetividade do direito à moradia, no Brasil, afetando negativamente o regime jurídico urbanístico, ao passo que as novas lutas urbanas possibilitam sua retomada enquanto agenda estratégica para a efetivação de direitos nas cidades.

Para avaliar tais sub-hipóteses, o trabalho está subdividido em quatro Capítulos:

No Capítulo 1, será descrito o processo paulatino de reconhecimento jurídico do direito à moradia, a partir da organização dos movimentos sociais, do processo constituinte, da produção legislativa e da institucionalização da política urbana, conformando um regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia, de efetividade crescente, haja vista o marco jurídico e o comprometimento institucional.

A seguir, no Capítulo 2, serão apresentadas as exigências feitas pela FIFA e os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro, bem como serão analisadas as leis aprovadas sob justificativa da Copa, com destaque para as dimensões administrativa, econômica e política. A legislação aprovada será analisada quanto aos efeitos jurídicos produzidos em relação à efetividade do regime jurídico urbanístico de proteção ao direito à moradia.

Já no Capítulo 3, será analisado o impacto da realização da Copa do Mundo quanto ao modelo de planejamento urbano, em que o modelo democrático, constante do regime jurídico urbanístico, é relativizado em nome da adesão institucional ao planejamento neoliberal. Para isso, será descrita a estrutura de sustentação, formada por coalizões de apoio, e o impacto aos princípios que estruturam o regime jurídico urbanístico.

Por fim, no Capítulo 4, serão apresentados o tratamento judicial dado à posse e à moradia urbana e os esforços para a criação de mecanismos de mediação de conflitos fundiários. Após, serão relatadas as remoções resultantes das obras de

infraestrutura e da valorização imobiliária, inerentes à realização de megaeventos. Ainda, serão analisadas as novas lutas urbanas, que emergiram no contexto de realização da Copa, responsáveis por revitalizar o regime jurídico urbanístico de efetivação do direito à moradia.

1. A CONSTRUÇÃO DO REGIME JURÍDICO URBANÍSTICO PROTETIVO AO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

“A realidade, muito especialmente a social, é complexa, e a essa complexidade deve-se fazer justiça, em nome do rigor”
(SOUZA, 2008, p. 11).

A construção sociojurídica do direito à moradia e seu reconhecimento pelo ordenamento jurídico é resultante do exercício contestatório desse direito, das reivindicações dos grupos sociais populares, do apoio de seus interlocutores na academia e no campo político, e da organização dos movimentos sociais que emergiram, na sociedade brasileira, ao longo das últimas décadas.

Tendo em vista que o objetivo central do trabalho é avaliar como os megaeventos, aqui exemplificados na Copa do Mundo de 2014, impactam o regime jurídico do direito à moradia no Brasil, é necessário, logicamente, descrever que regime é este. Para tanto, neste Capítulo será descrita a construção jurídico-institucional de proteção ao direito à moradia no país. Inicialmente, será apresentado (1.1) o processo de constitucionalização da política urbana e do direito à moradia como conquistas dos movimentos sociais, identificando (1.2) como a luta política travada na Assembleia Constituinte desdobrou-se ao longo dos anos 90, para fazer aprovar o marco legal da reforma urbana, levando (1.3) à ampliação conceitual e política do direito à cidade. A seguir, serão descritos os desdobramentos institucionais do marco jurídico estabelecido a partir da Constituição de 1988. Será descrito, assim, (1.4) como a eleição de um governo de identidade popular implicou a criação de novas estruturas de governo e meios institucionais de planejamento urbano e de efetivação de direitos. Com base nas características identificadas no marco jurídico-institucional descrito, sustenta-se (1.5) a hipótese de que se está diante de um regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia.

1.1 A AGENDA DA REFORMA URBANA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: OS MOVIMENTOS SOCIAIS E O DIREITO À MORADIA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é resultado de aspirações efetivamente transformadoras, sendo que o processo constituinte foi acompanhado com expectativa pelos mais variados grupos sociais, por meio de seus

movimentos, partidos e organizações. A Constituição foi profícua no reconhecimento e na garantia de direitos e, dessa vez, estava amplamente legitimada pela participação popular e pelo enraizamento das discussões sobre o conjunto das dimensões da vida social que nela foram regulados.

Conjuntamente às organizações da sociedade civil e às forças políticas progressistas, os movimentos sociais emergentes apostaram na Constituinte (1987-88) como processo político legítimo para a construção da democracia e de uma agenda de transformações sociais para a sociedade brasileira. Dessa forma, os movimentos sociais urbanos mobilizaram-se intensamente na defesa da inclusão da reforma urbana no texto constitucional.

1.1.1 A construção de uma ordem jurídica democrática: a Constituição de 1988

Na Constituição de 1988, pode-se dizer, foi sintetizado um programa de transição entre o passado autoritário, no qual as violações de direitos e as desigualdades sociais eram toleradas ou promovidas pelo Estado, para um futuro democrático, de garantia de direitos e de promoção da igualdade. Trata-se de uma carta política de características inéditas na história brasileira, fruto de um ambiente de grande envolvimento intelectual e de reorganização política e social, no qual os movimentos sociais retomaram a luta por direitos interrompida com o golpe de 1964.

O início da abertura do regime militar – fim do AI-5, aprovação da lei de anistia e fim do bipartidarismo – permitiu que os militantes e as organizações políticas pudessem se reorganizar. Houve a retomada do movimento sindical com as greves de 1978 e 1979, que culminou com a criação da Central Única dos Trabalhadores em 1982. Nesse período, há a fundação ou refundação de partidos, dentre os quais se destaca a formação do Partido dos Trabalhadores, com vínculos fortes aos nascentes movimentos sociais (CARVALHO, 2001).

A reconstrução política que levou ao processo constituinte nasceu de um conjunto de organizações que se multiplicaram pelo Brasil. Iniciativas como as Comunidades Eclesiais de Base, ligadas à Igreja católica, passaram a coexistir com a organização do movimento indígena¹ e dos movimentos sociais urbanos, como os movimentos dos favelados e as associações de moradores de classe média

¹ Sobre a atuação do movimento indígena na constituinte, ver LACERDA, 2007.

(CARVALHO, 2001). Inicialmente vinculados aos problemas da vida cotidiana, os novos movimentos sociais “passaram a reivindicar novos direitos relacionados às questões de moradia, educação, saúde, trabalho, lazer, e dos direitos da criança e do adolescente, entre outros” (BRANDÃO, 2011, p. 37).

Essas novas lutas indicavam que a consciência sobre direitos crescia, nos diversos grupos sociais, resultando na organização política de parcela significativa da cidadania, que ocupou as ruas na campanha das Diretas em 1984, e que se consolidou após a convocação da Assembleia Nacional Constituinte. Para influir no processo constituinte, os movimentos sociais apresentaram sua agenda de direitos, especialmente por meio de emendas populares, e exerceram forte pressão para garantir a inclusão das reformas necessárias e das novas políticas públicas.

Esse período histórico possibilitou a construção de perspectivas inovadoras na reorganização das forças sociais, engajadas na construção da cidadania, materializando no processo constituinte “o povo como sujeito histórico emergente no contexto das lutas sociais” (SOUSA JR., 2002, p. 85). Assim, as novas organizações lograram levar, para a Constituinte, “reivindicações claras e específicas que aspiravam transformar-se em direitos e liberdades básicos, ao mesmo tempo que instrumentos de organização, representação e participação ativa na estrutura econômico-social e política da sociedade” (SOUSA JR., 2002, p. 86).

A Constituição de 1988, ao ser “promulgada, diferentemente de conjunturas anteriores, não resultou mais um pedaço da retórica tradicional, camuflando sob a aparência de direitos o elenco diferido a programas ‘realistas’, adiando reivindicações sociais acumuladas” (SOUSA JR., 2002, p. 87). O período que inaugurou, por meio de intensa participação popular, indicava a construção de “um projeto de organização de direitos e liberdades fundamentais, de instrumentos e de mecanismos eficazes para a garantia desses direitos e liberdades básicos e, sobretudo, a constituir os novos sujeitos autônomos deste processo” (SOUSA JR., 2002, p. 88).

As ferramentas de participação inauguradas no processo constituinte, como as emendas populares, demarcaram a transição política do autoritarismo para um novo sistema de governo em que a participação popular “passa a designar, na concepção constitucional, o modelo de exercício de poder então constituído, com a criação formal de vários instrumentos de participação popular, com a legitimação do protagonismo social e suas estratégias de ação” (SOUSA JR., 2011, p. 62).

Como consequência, a constituinte “refletiu um amplo processo de participação democrática permitindo que organizações sociais progressistas fossem ouvidas e tivessem seus interesses assegurados na Constituição” (CARLET, 2010, p. 104), cujas características históricas reconhecidas são sua grande legitimidade e sua “capacidade de simbolizar conquistas e mobilizar o imaginário das pessoas” (BARROSO, 2009).

Dentre as organizações atuantes desse período, os movimentos sociais destacam-se por terem contribuído ativamente não apenas durante o processo constituinte, como também por terem sido protagonistas no período anterior, de reivindicação para o reestabelecimento da ordem democrática e por terem seguido organizados para fazer valer as conquistas que foram reconhecidas pela Constituição de 1988.

O período compreendido entre 1978 e 1989 foi chamado de “era da participação” (GOHN, 1997; SOUSA JR., 2011) por ser um ciclo de fluxo participativo ascendente de alta intensidade. Como elemento diferencial está o fato de que “os movimentos sociais constituem-se como um dos sujeitos sociopolíticos presentes no associativismo brasileiro porque eles foram, e ainda são, as bases de muitas ações coletivas no Brasil a partir de 1970” (GOHN, 2010, p. 40). Em meio à emergência desses novos sujeitos observa-se a afirmação dos chamados movimentos urbanos².

A partir do final dos anos 1970, os movimentos urbanos adotaram diversas estratégias de luta que variaram consideravelmente entre as cidades brasileiras. Entretanto, é possível dizer que convergiam, em boa medida, em torno a temas centrais como moradia, melhoria das condições de vida no bairro, reconhecimento e regularização fundiária, direito de participar das decisões do Estado (JACOBI, 1983). Inicialmente fragmentados, os movimentos sociais deixaram sua luta imediata para convergir acerca da construção de uma agenda de mudanças que pudesse garantir o compartilhamento das conquistas pontuais.

Os movimentos urbanos do início dos anos 1980, ao expressar suas lutas pela cidadania, passaram a adotar basicamente três posturas, as quais correspondem às suas perspectivas políticas: reivindicatória, contestatória e participativa. A postura reivindicatória visava pressionar o Estado com o objetivo de obter melhores condições de vida e de direitos básicos não atendidos. Já a postura contestatória tinha como

² Os movimentos sociais urbanos caracterizam-se por lutas por inclusão social e condições de habitabilidade (GOHN, 2010, p. 45).

finalidade utilizar-se das carências para mobilizar oposição ao poder instituído. Por fim, a postura participativa era aquela em que o movimento social atuava como sujeito mobilizador, participando dos espaços institucionais no sentido de redefinir as próprias possibilidades de ação (VÉRAS; BONDUKI, 1988, p. 67-68; WOLKMER, 2001, p. 126).

Os movimentos sociais constituíram-se em oposição a formas tradicionais de institucionalização tais como partidos políticos e organizações sindicais, no entanto, considerando suas contradições e ambiguidade, isso “não descaracteriza a natureza de sua identidade autônoma e emancipatória” (WOLKMER, 2001, p. 143-4). Assim, “na medida em que as mudanças e a ampliação do sistema institucional – reorganização partidária, abertura política – traziam à tona as transformações na dinâmica da ação do Estado” (JACOBI, 1987, p. 18-19), ficou mais evidente o avanço de uma nova cultura política em vários movimentos quanto à necessidade de interferir nas estruturas de Estado, especialmente quanto à conquista de direitos.

Com a gradual perda de exclusividade, por parte das organizações partidárias, do papel de instrumento de representação política, os movimentos sociais passaram a ser agentes de afirmação da cidadania. Dessa forma, as ações dos movimentos sociais acabaram por produzir um “quadro de significações culturais de suas próprias experiências” (SOUSA JR., 1997, p. 98) em que se expressa sua “trajetória de vivências políticas, jurídicas e sociais a partir do modo como estabelecem suas relações, identificam interesses, elaboram suas subjetividades e afirmam direitos” (CARLET, 2010, p. 26).

Nesse sentido, Pedro Jacobi ressaltou que

um dos aspectos mais significativos dos diversos movimentos sociais urbanos que emergiram [nos anos 1980] é o fato de terem indicado alguns caminhos em torno da criação de uma noção de cidadania coletiva, onde as propostas concretas de gestão da cidade e o questionamento das práticas existentes [obtinham] algum espaço de reflexão no interior das agências do Estado (JACOBI, 1987, p. 22).

Ao avaliar a importância dos, então, *novos* movimentos sociais para a construção de uma cultura política de base, Ilse Scherer-Warren (1987, p. 50) identificou como aspectos principais sua reação às formas autoritárias de governo e de repressão política, reação às formas de distribuição de poder e reação ao caráter excludente do modelo econômico. Tais aspectos podem ser visibilizados, por exemplo, no movimento de reforma urbana, quando apresentam suas concepções de gestão

democrática da cidade e de justiça urbana que, mais tarde, foram reconhecidas no Estatuto da Cidade.

Importa perceber que, na década de 1980 e, especialmente, no período constituinte, foi possível que as populações pobres e as classes médias pudessem se envolver para influenciar a construção de um novo Estado, ou ao menos um Estado mais democrático, por meio de muitas formas distintas de organização social. É na dimensão concreta de sua participação que os movimentos sociais, enquanto sujeitos coletivos (SOUSA JR., 2011), protagonizaram lutas emancipatórias no sentido de criar novos espaços políticos, ampliar o espaço público, criar novas identidades “capazes de aprofundar a democracia no próprio processo de luta pelo aprofundamento da democracia” (SANTOS, 1989, p. 11).

O que se verificou foi a emergência de inúmeras formas de mobilização e de novas práticas políticas que foram capazes de abrir espaços sociais inéditos (revelando novos atores na cena política) e de criar direitos (SOUSA JR., 1997, p. 98). A legitimidade conquistada pela atuação dos movimentos sociais no período constituinte, apesar do ciclo descendente posterior, segue como conquista da cultura política brasileira.

Tal percepção consolidou, no debate teórico, a noção de que a sociedade civil, em geral, e os movimentos sociais, em especial, são a “representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 110).

Com o fim do regime autoritário – que foi determinado por dinâmicas políticas, sociais e econômicas, dentre as quais se destacam as crises do desenvolvimentismo e político-institucional –, “abriu-se a possibilidade de reescrever o ordenamento jurídico, político, econômico e social do Brasil” (BRANDÃO, 2011, p. 51). O processo constituinte também sofreu as consequências das crises que levaram à democratização, de forma que o poder estava fragmentado, exemplificado “pela ausência de um anteprojeto oficial, pelo arranjo regimental descentralizador, pela desorganização dos atores políticos mais conservadores no momento inicial” (BRANDÃO, 2011, p. 51).

Nesse ambiente, “a percepção por alguns movimentos sociais de que a Constituinte representava (...) [o] ápice do longo processo de democratização da

sociedade brasileira, foi crucial para a organização da mobilização em defesa de uma maior participação popular já no processo constituinte” (BRANDÃO, 2011, p. 52).

Como consequência:

a posterior conquista de instrumentos de participação no Regimento Interno – como as emendas populares, as audiências públicas e as sugestões de instituições e segmentos da sociedade – acabou por (...) [potencializar] a efervescência social do período da redemocratização e construiu-se um norte comum às diversas mobilizações sociais em torno do poder institucionalizado de interferência no processo legislativo (BRANDÃO, 2011, p. 52).

O nascimento da nova Constituição, portanto, não apenas garantiu a continuidade da organização política do povo e dos diversos grupos sociais oprimidos, como possibilitou que, em seu processo de produção, seu conteúdo pudesse sofrer a influência dos movimentos sociais emergentes no período. Exemplar desse momento histórico de confluência entre os novos movimentos sociais e a linguagem do direito, no âmbito das lutas urbanas, foi a negociação da emenda popular da reforma urbana, gestada por um movimento nacional com grande capilaridade social e diversidade interna.

1.1.2 A emenda popular da reforma urbana

Na década de 1980, como parte do processo de conquistas democráticas e por liberdade de organização social, sindical e política, constituiu-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), formado por organizações não-governamentais, associações de moradores, movimentos sociais por moradia e associações profissionais (SAULE JR.; UZZO, 2010). Junto a outros e novos atores políticos que surgiam no país, o MNRU estava “pressionando por reformas em várias áreas do Estado.” (ROLNIK *et al.*, 2011, p. 128).

O MNRU foi, provavelmente, a expressão nacional mais organizada dos movimentos sociais urbanos que, à época, retomavam temas já reivindicados nos anos 1960, relacionados às modificações das condições de vida nos grandes centros urbanos – os quais haviam sido interditados pelo regime autoritário – de forma a construir uma agenda de reivindicações políticas organizada sob a ideia de reforma urbana (BONDUKI, 2009, p. 177). Mesmo tendo como centralidade o direito à moradia, a pauta do MNRU passou a significar um conjunto de novas questões e perspectivas, que

se relacionava com outros temas, tais como serviços e transporte públicos. Assim, a reforma urbana passa a significar uma ampla agenda de efetivação dos direitos das pessoas nas cidades, centralizada na ideia de promoção de cidades justas e sustentáveis.

Para Souza, o ideário da reforma urbana no Brasil é o principal exemplo, do mundo ocidental, “de apropriação do planejamento e da gestão urbanos pelo pensamento crítico” (2008, p. 155), no entanto, esse sentido progressista não estava estabelecido antes dos anos 1980. Ainda que haja registros de discussões semelhantes em outros países,

a síntese intelectual que se operou no Brasil dos anos 80 e 90, fruto da sinergia de décadas de acúmulo de importantes análises com a reflexão técnica sobre o planejamento e a experiência dos movimentos sociais, foi a mais importante ou, pelo menos, a que adquiriu maior visibilidade (SOUZA, 2008, p. 156).

Compartilhando das expectativas dos movimentos sociais emergentes na década de 1980 em relação ao fim do governo militar, “a perspectiva da elaboração de uma nova Constituição para o país serviu como catalisador para a recomposição do campo da reforma urbana” (SOUZA, 2008, p. 157). Nas grandes e médias cidades, passaram a se organizar, juntamente aos movimentos sociais, profissionais liberais, acadêmicos e técnicos governamentais dispostos a avaliar diversas dimensões da realidade urbana brasileira e propor alternativas técnicas de escalas e duração variadas³.

Houve, assim, um generalizado processo de:

politização do debate sobre a legalidade urbanística e a necessidade de abertura da gestão urbana para novos atores sociais, sob um marco participativo, configurando um discurso para a reforma urbana que buscava intervir na formulação de novas políticas públicas incluídas no nível local (ROLNIK *et al.*, 2011, p. 129).

No interior desse debate floresceu o que Marcelo Lopes de Souza chama de *concepção progressista* de reforma urbana, caracterizada como um:

conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2008, p. 158).

³ Essa organização local de discussão sobre as cidades, que todavia estava conjugada com a articulação nacional em torno da constituinte, permitiu que, após a promulgação da Constituição, fossem experimentadas inúmeras inovações urbanísticas que, conforme será exposto, serviram de parâmetros para a regulamentação federal dos instrumentos da política urbana.

A partir desse ideário de reforma urbana, foi elaborada a agenda que estruturou a atuação do MNRU na “articulação do conjunto dos atores sociais urbanos envolvidos na negociação da Emenda Popular pela Reforma Urbana” (GRAZIA, 2002, p. 15). A “concepção progressista” da reforma urbana pode ser observada nos princípios elaborados pelo próprio MNRU para guiar as suas ações⁴:

Direito à Cidade e à Cidadania: uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos;
Gestão Democrática da Cidade: forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular;
Função Social da Cidade e da Propriedade: prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (GRAZIA, 2002, p. 16).

A principal ação do MNRU, à época, foi a elaboração, à luz do ideário mencionado, de uma emenda popular sobre reforma urbana a ser apresentada à Constituinte. Ao mobilizar e articular as demandas e contribuições dos agentes envolvidos na pauta por reforma urbana, o MNRU recolheu aproximadamente 130 mil assinaturas apoiando uma proposta de emenda popular – número considerável, tendo em vista que a exigência era, segundo o regimento da Constituinte, de 30 mil assinaturas.

Na emenda estavam contidas propostas concretas para consecução dos amplos objetivos contidos nos princípios do movimento. Por exemplo, havia propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos para o controle do uso e ocupação do solo; para possibilitar o acesso à terra, democratizando o solo urbano; para garantir a participação popular; para qualificar a prestação de serviços públicos; para reger o direito de construir; para promover a justa distribuição dos bens e serviços urbanos, entre outras.

A tramitação da emenda popular nas subcomissões e comissões da Constituinte resultou no seu enxugamento – especialmente quanto às propostas relativas aos temas transporte e serviços públicos – contrariando as expectativas de acolhimento da proposta, haja vista a capacidade de intervenção e o respaldo popular dos movimentos sociais proponentes. Entretanto, o processo de discussão sobre a emenda

⁴ Para uma versão atualizada do rol de princípios, ver SAULE JR.; UZZO, 2010, p. 264.

popular contrapôs os movimentos sociais com a agenda do chamado Centrão⁵, que concentrou esforços para impedir a aprovação de normas constitucionais autoaplicáveis quanto à possibilidade de que os setores proprietários e empresariais tivessem que assumir ônus pela utilização e apropriação do espaço urbano (SAULE JR., 1997).

Dessa forma, o texto foi aprovado com reduções em relação à proposta inicial da emenda popular e com as emendas apresentadas pelo Centrão. Essas emendas mantiveram, por exemplo, o conceito de *plano diretor* utilizado pelo regime militar – em detrimento do proposto *plano urbanístico* – e, mais importante, transferiram temas relevantes para regulamentação infraconstitucional posterior, o que representou a descaracterização da pretendida reforma urbana no Brasil. Foi, assim, parcialmente derrotada a ideia de constitucionalizar os chamados direitos urbanos, cuja instituição “visava assegurar a todo cidadão o direito a condições de vida urbana digna e justiça social, incumbindo o Estado de assegurar o acesso a moradia, educação, saúde, e a infraestrutura e os equipamentos urbanos, bem como a gestão democrática da cidade” (SAULE JR., 1997, p. 26).

Por um lado, diante da mobilização que existia e da grande expectativa com a *nova* Constituição, o resultado foi considerado desastroso: “com a transferência de responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento (...) da reforma urbana em nível nacional, o que ocorreu foi, mais que um revés tático, uma importante *derrota estratégica*”⁶ (SOUZA, 2008, p. 161, grifo no original). Por outro lado, trata-se de uma conquista relevante comparativamente à situação anterior, marcada pela ausência de normas constitucionais sobre política urbana, bem como ao tratamento jurídico dado à questão urbana em outros países.

Dessa forma, a Constituição de 1988, no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, incluiu o capítulo que dispôs sobre a Política Urbana:

CAPÍTULO II
DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁵ Grupo de aproximadamente 150 constituintes conservadores e governistas que formou um bloco para tensionar com a Comissão de Sistematização e polarizar as votações, especialmente, com os setores progressistas (BRANDÃO, 2011; SAULE JR., 1997).

⁶ Essa avaliação, feita já sob perspectiva histórica, será retomada posteriormente. Entretanto, convém mencionar que o processo de discussão e aprovação dos planos diretores em todo o Brasil são técnica e institucionalmente confusos e, revisão após revisão, os instrumentos voltados a combater, por exemplo, a especulação fundiária seguem dependendo de (alguma) regulamentação!

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Assim, começa a se delinear o regime jurídico urbanístico positivado no Brasil. Por meio do artigo 182 da Constituição de 1988, foram definidas as seguintes competências para a implementação da política urbana:

- a) Ao Congresso Nacional, cabe aprovar Lei Federal para editar diretrizes gerais;
- b) Aos municípios, cabe aprovar plano diretor, por lei, para definir sua política urbana (instrumentos jurídicos para desenvolver as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes);
- c) O plano diretor define o conteúdo da função social da propriedade urbana.

Com base no artigo 182 e no artigo 183, foram criados os seguintes instrumentos jurídicos aos quais, mais tarde, serão agregados muitos outros:

- a) O município pode obrigar o parcelamento, a edificação e a utilização de imóveis ociosos e, eventualmente, sancionar os proprietários que não se

adequarem, por meio da aplicação de imposto progressivo no tempo e da desapropriação-sanção;

- b) Os possuidores de imóvel urbano têm direito à usucapião ou à concessão de uso nos casos em que, após 5 anos, utilizar imóvel de até 250m² para fins de moradia.

As competências e os instrumentos previstos na Constituição foram posteriormente regulados por meio de uma Lei de diretrizes gerais para a política urbana, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Para que isso ocorresse, porém, uma nova etapa de mobilização teve de ocorrer. O campo político que se organizou no MNRU manteve atuação constante nos fóruns de debate existentes, bem como junto ao Congresso Nacional. Destaca-se, no entanto, que “o modelo descentralizador-municipalista adotado pela Constituição significou também uma maior autonomia para que os municípios experimentassem novos instrumentos de planejamento e gestão urbana, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade” (ROLNIK *et al.*, 2011, p. 129). Dessa forma, ao lado das proposições do MNRU, as experiências municipais foram fundamentais para a construção dos instrumentos jurídicos que vieram a ser definidos mais tarde.

Conforme mencionado, o contexto político e social do período Constituinte caracterizou-se pela intensa mobilização social, tendo sido profícuo na inclusão de novos direitos, dentre os quais se destacam os direitos sociais, como a saúde e a assistência social, reconhecidos mediante mobilização similar à alcançada pelo MNRU. O resultado foi uma Constituição que reconhece um rol inédito e amplo de direitos, vinculado às concepções de Estado democrático e social de direito, fundado na promoção e garantia dos direitos humanos. Não obstante o recuo dos governos que a sucederam⁷, a Constituição de 1988 determinou o protagonismo estatal quanto à regulação econômica e um importante papel na promoção de políticas públicas.

Apesar da centralidade do direito à moradia como mobilizador dos movimentos sociais e da articulação pela reforma urbana no processo constituinte, este

⁷ Na visão de Bercovici e Massonetto (2006), a centralidade do Estado na regulação da economia e na garantia e promoção de direitos sociais constituiria o paradigma de uma “constituição dirigente”, instaurado em 1988, porém logo “invertido” pelas reformas neoliberais dos anos 1990. Para eles, “a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional” (Bercovici e Massonetto 2006, p. 73).

direito não foi incluído, em 1988, no artigo 6º da Constituição. Isso aconteceria apenas mais de uma década depois, por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000. O reconhecimento ao direito à moradia, no entanto, já estava presente de forma dispersa ou lateral na Constituição, especialmente: no artigo 7º, inciso IV, elencado como uma das necessidades a que o salário mínimo nacional deveria fazer jus; no artigo 23, inciso IX, referente à competência comum dos entes federativos de realizar políticas públicas voltadas à moradia; no artigo 183, como requisito da usucapião urbana especial; no artigo 191, como requisito da usucapião rural especial.

A inclusão do direito à moradia no artigo 6º indica seu reconhecimento como direito social, atribuindo-lhe inegável centralidade no texto constitucional, o que é um passo fundamental para a consolidação do regime jurídico urbanístico atual. Tal reconhecimento, entretanto, é inseparável da mobilização em torno da Constituinte, pois é fruto da combinação entre as reivindicações já presentes naquele período (1987-88) e das contribuições do período posterior, dentre as quais se destaca a influência do debate internacional acerca do direito à moradia.

Em 1992, o Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual afirma, em seu artigo 11, o reconhecimento, pelos Estados signatários, do “direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”. Conforme Letícia Osório, “no que se refere ao direito humano à moradia adequada, a década de 90 representou o período de maior clarificação e progresso dos fundamentos legais internacionais referentes a esse direito” (OSÓRIO, 2006, p. 31).

Nesse período, a atuação do MNRU combinou o intenso protagonismo nacional à articulação internacional, por exemplo, nos eventos organizados pelas Nações Unidas. Assim, paralelamente à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92), realizada no Brasil, as ONGs e os movimentos sociais construíram o “Tratado Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis” (OBSERVATÓRIO, 2014).

Em 1996, realizou-se a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat II) em Istambul, na Turquia. Nela, foi aprovada a Agenda Habitat, em que se destacam dois temas, quais sejam: moradia adequada para todos e desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis (ONU, 1996). Simultaneamente, foi realizada a Conferência Brasileira paralela à Habitat II, na qual se

reuniram quase duas centenas de organizações da sociedade civil, e foi aprovada a Carta da Conferência Brasileira Direito à Cidade e à Moradia (RIBEIRO; GRAZIA, 1996; & BRASIL, 2005).

Com o reconhecimento internacional do direito à moradia, durante a década de 1990, e sua constitucionalização como direito social, no ano de 2000, o regime jurídico urbanístico brasileiro passa a ser qualificado pela proteção especial destinada à moradia. Em paralelo à luta pela consolidação desse regime na Constituição, os movimentos e atores vinculados à agenda de reforma urbana também demandavam a operacionalização dos dispositivos constitucionais em ferramentas infraconstitucionais.

A afirmação dos princípios da reforma urbana instituídos em 1988 ocorre no plano legal com a edição do Estatuto da Cidade. A Lei Federal n. 10.257/2001 complementou o âmbito de incidência das normas constitucionais e internacionais sobre o espaço urbano, ampliando o seu escopo, de forma a incluir o direito à cidade e a gestão democrática das cidades como novos pilares da política urbana que reforçaram as bases protetivas do direito à moradia na ordem jurídica brasileira.

1.2 UMA DÉCADA DE LUTA PELO ESTATUTO DA CIDADE: A CONSTRUÇÃO DO MARCO LEGAL DO DIREITO À MORADIA

Como foi exposto, é marcante a mobilização dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada para o reconhecimento, pelo Estado, do direito à moradia. A defesa desse direito social não ocorreu, porém, de forma desconectada da realidade urbana desigual na qual estava inserida a maioria da população. Um desafio permanentemente colocado aos movimentos é o de produzir intervenções urbanas reformadoras, garantindo direitos para quem detinha posse da terra, construindo casas para quem não as tinha e produzindo melhorias nas condições de vida da população pobre.

Para realizar uma reforma urbana dessa natureza, a estratégia adotada por esses movimentos foi a de tratar a problemática urbana como uma questão nacional, que merecia, portanto, ações do Governo Federal, sem deixar de lado as ações locais e as lutas internacionais. O longo processo de tramitação da Lei regulamentadora prevista na Constituição e a pluralidade de experiências produzidas desde 1988 resultaram em um marco normativo democrático e indutor do planejamento territorial. Mesmo que o Estatuto da Cidade (EC) seja incapaz de, sozinho, produzir transformações sociais

profundas, é uma construção jurídica de enorme relevo, já que resulta do mesmo processo histórico de mobilização popular em torno aos objetivos de reforma urbana e garantia do acesso à moradia.

1.2.1 A conquista do Estatuto da Cidade: articulação local, nacional e internacional

Há que se reconhecer um significativo esforço no campo legislativo para a positivação do Direito à Moradia na longa década do neoliberalismo à brasileira (1989-2002)⁸. Trata-se de um período em que as conquistas obtidas na política urbana na Constituição de 1988 foram assimiladas, no início, como derrota, conforme acima mencionado, em razão das grandes expectativas existentes em relação à reforma urbana e ao processo constituinte.

Entretanto, as eleições de 1989 – primeiro pleito presidencial com votação direta desde 1960 – foram uma derrota política mais significativa para os movimentos sociais. Ligados às forças políticas progressistas e de esquerda, os movimentos sociais, que se identificavam com diferentes candidaturas no primeiro turno (à esquerda: Lula da Silva, Leonel Brizola e Roberto Freire; ao centro, Mário Covas e Ulysses Guimarães), estiveram, no segundo turno, engajados na candidatura de Lula (PT), que acabou derrotado por Fernando Collor de Mello, candidato vinculado à direita, que se habilitou ao cargo por ser governador de Alagoas, ainda no PMDB, e crítico ao Governo Sarney (SINGER, 2002).

O resultado eleitoral impactou as expectativas em relação às possibilidades de realização de qualquer reforma urbana dirigida pelo Governo Federal, mas não desmobilizou as organizações e movimentos, que passaram a atuar em novas e distintas frentes, dentre as quais se destacam: a) articulação internacional – em fóruns e cúpulas – com organizações não governamentais de *advocacy* e de fomento; b) atuação nacional

⁸ Período compreendido entre o ano de 1989 (quando foi eleito o presidente Fernando Collor de Mello, que abandonou o projeto da Constituição de 1988 – hegemonia aprofundada nos 8 anos de governo Fernando Henrique Cardoso) até o ano de 2002 (quando foi eleito o presidente Luís Inácio Lula da Silva, que personificou, de forma geral, a retomada de um projeto de desenvolvimento nacional delineado na Constituição de 1988). A ideia de que um período histórico (década, século) não se define por sua numeração, mas por acontecimentos marcantes, é uma referência ao notável historiador Eric Hobsbawm (1995), que consagrou a ideia de longo século XIX (da Revolução Francesa – 1789 – ao início da primeira grande guerra) e do breve século XX (de 1914 ao colapso da União Soviética).

com vistas à aprovação de uma Lei federal regulamentadora, conforme determinado pela Constituição; e c) atuação local junto aos governos municipais abertos ao diálogo.

No âmbito internacional, vivia-se um momento de intensa articulação. Os momentos mais significativos foram a participação dos movimentos na ECO 92, no Rio de Janeiro, em que foi aprovada a Agenda 21 – sob o signo “pense globalmente, aja localmente”, em que se enfatizava a importância da ação de governos e comunidades locais na construção de padrões de desenvolvimento sustentável – e a ONU Habitat II, na Turquia, que se aprovou a Agenda Habitat, a qual acrescentou a importância da urbanização e do acesso a direitos nas cidades, especialmente quanto à garantia do direito à moradia adequada para todos (FERNANDES, 2004).

Esse período ficou marcado pelo protagonismo das organizações não-governamentais como atores relevantes da produção da agenda dos organismos internacionais. Assim, a ECO 92 foi considerada um marco para o reconhecimento da participação das ONGs nas conferências da ONU, ao mesmo tempo em que ajudou a popularizar, no Brasil, o termo organização não-governamental⁹ (COUTINHO, 2005). As ONGs se multiplicaram no período, em parte devido ao próprio ambiente de redefinição do papel do estado e da diminuição das políticas públicas sociais e transferência de atribuições a essas organizações (BAIERLE, 2006).

O protagonismo alcançado pelas organizações da sociedade civil resultou no reconhecimento da legitimidade do MNRU como interlocutor, que além de estar sintonizado com as aspirações da ONU Habitat quanto à “politização do urbano ao nível nacional” (RIBEIRO; GRAZIA, 1996), havia organizado a Conferência da Sociedade Civil pelo Direito à Moradia e à Cidade, na qual aprovou uma proposta de Plano de Ação. Por sua vez, o Governo Federal não havia preparado o Plano Nacional de Ação recomendado pela ONU no processo de preparação da Habitat II (GRAZIA, 2002) – que se iniciou em 1994, compreendendo encontros intermediários internacionais, que visavam à elaboração preliminar da agenda, até a realização da Conferência, em 1996 (BRASIL, 2005).

⁹ De forma geral, a ideia de sociedade civil dos anos 80, vinculada à noção de construção de autonomia da sociedade, transmutou-se para o predomínio do conceito de organizações não-governamentais, nos anos 90, que para cumprir papéis variados profissionalizou sua militância, ao passo que diminuiu a capacidade de mobilização dos movimentos sociais. O financiamento realizado inicialmente por instituições religiosas, de solidariedade e governamentais, passou a ser feito por instituições vinculadas a grandes corporações, como Fundações Ford, Rockefeller, Kellogg, MacArthur etc. (COUTINHO, 2005) e, a partir dos anos 90, soma-se o financiamento realizado diretamente pelo Estado brasileiro, mediante convênios (BAIERLE, 2006).

Além disso, a ideia de atuação conjunta e a existência de espaços de diálogo entre governos e sociedade civil eram práticas que, nessa época, estavam no seu ápice de prestígio junto aos organismos internacionais. Dessa forma, além de terem organizado e participado da Conferência Brasileira paralela à Habitat II, os técnicos ligados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)¹⁰ tiveram atuação importante no Comitê Nacional, coordenado pelo Ministério de Relações Exteriores, e na delegação brasileira em Istambul (RIBEIRO; GRAZIA, 1996).

Essa participação foi decisiva para a tomada de atitude do Congresso e do Governo Federal nos anos seguintes. Isso porque, o processo de preparação para a Conferência acarretou “a elaboração de um diagnóstico da situação brasileira relativa e um plano de ação governamental, a ser efetuado com a participação da sociedade, com metas para horizontes de 5 e 20 anos” (BRASIL, 2005, p. 17).

Chegado o momento de preparação da Conferência Habitat II + 5, o Comitê brasileiro apresentou em seu relatório as demandas mais importantes do FNRU, dentre as quais estavam a aprovação do EC, a criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e a aprovação da lei de iniciativa popular que criava o Fundo Nacional de Moradia. Esse ambiente favorável à aprovação do Estatuto ocorreu:

Possivelmente em decorrência dessas pressões e do caráter de avaliação da Sessão Especial da ONU sobre os compromissos assumidos pelos governos por ocasião da Habitat II, depois de uma década o trâmite do Estatuto agiliza-se, implicando sua aprovação em julho de 2001 (BRASIL, 2005, p. 19).

Entretanto, a apresentação da agenda da reforma urbana, imediatamente após o término dos trabalhos da Constituinte não foi bem recebida pelos parlamentares da Câmara, especialmente porque reinseria um tema já “superado” pela Assembleia Nacional Constituinte (AVRITZER, 2010, p. 209), que se converteu em parlamento ordinário (a 48ª legislatura terminaria apenas em 1991). E, diferentemente do que ocorrera com outros temas aprovados em 1990 (como o Estatuto da Criança e do

¹⁰ Nos anos 90, especialmente a partir da Habitat II, as entidades que se organizavam no MNRU constituíram o Fórum Nacional de Reforma Urbana (BRASIL, 2005). Avritzer destaca que: “Essa mudança teve como motivo um debate sobre as características organizacionais da sociedade civil, tendo em vista a batalha legislativa no Congresso Nacional. A luta pela reforma urbana no Congresso Nacional criou uma nova forma de relação entre sociedade civil e sociedade política. O estreito relacionamento que houve no período da Constituinte entre o PT e o [MNRU] jamais teria sido capaz de garantir a aprovação da legislação sobre o Estatuto da Cidade. Portanto, o que vemos nesse caso foi a evolução gradual do FNRU para uma estratégia suprapartidária com a presença de organizações com forte estrutura nacional” (AVRITZER, 2010, p. 209).

Adolescente, o Código de Defesa do Consumidor e o Sistema Único de Saúde), a discussão sobre a reforma urbana não interessava aos deputados.

Dentre os diversos projetos de lei sobre a regulamentação do capítulo sobre a Política Urbana (aproximadamente 16), o PL que ganhou força foi o proposto pelo senador Pompeu de Sousa (AVRITZER, 2010, p. 209) – redigido com apoio do arquiteto e assessor legislativo José Roberto Bassul (GRAZIA, 2002, p. 23). O projeto tramitou pelo período de um ano e foi aprovado sem dificuldades no Senado. Entretanto, na Câmara enfrentou toda sorte de dificuldades.

O projeto de lei passou a ser o apoiado pelos movimentos sociais porque:

continha os seguintes elementos da proposta feita pelo FNRU: o direito coletivo à cidade, a coordenação do processo de ocupação da terra urbana, a função social da propriedade, a taxa progressiva da propriedade urbana e a demanda de Planos Diretores Municipais nas cidades com mais de 20 mil habitantes (AVRITZER, 2010, p. 209).

Por outro lado, insatisfeitos com a baixa inclusão das propostas relativas à gestão democrática das cidades (iniciativa popular de legislação, o veto popular à legislação urbana e o direito à informação), os integrantes do FNRU passaram a articular outros projetos de lei, que posteriormente foram incorporadas ao projeto principal, nas várias comissões dirigidas por conservadores – como a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – ou progressistas – como a Comissão de Assuntos do Consumidor e Meio Ambiente. Para garantir a participação popular no processo de planejamento urbano foi priorizada a inclusão no EC da obrigatoriedade de audiências públicas durante a elaboração de Planos Diretores.

Além dos acertos de negociação, após 10 anos de tramitação e discussão, as ideias de que o EC pudesse representar alguma ameaça à propriedade privada e o receio de que a participação popular fosse inviabilizar o “livre mercado” foram arrefecidas. Assim, no final da tramitação do EC, conforme destacou Bassul (2011), as organizações ligadas ao setor empresarial estavam engajadas na defesa da participação popular. A demanda por participação democrática no processo de planejamento urbano, “tornada suprapartidária, virou o ponto central da agenda democratizante do movimento pela reforma urbana no Brasil” (AVRITZER, 2010, p. 211).

A aprovação do EC foi um feito extraordinário, apesar de sua longa e conturbada trajetória, especialmente se considerada a grande e contínua oposição que sofreu no Congresso Nacional, principalmente na Câmara, e em alguns setores sociais:

De um lado, o conjunto de entidades e movimentos que haviam construído o ideário da reforma urbana apoiava o Estatuto da Cidade e cobrava sua aprovação pelo Congresso Nacional; de outro, as entidades representativas do empresariado urbano, encorpadas por instituições de defesa da propriedade privada como causa política¹¹, opunham-se ao projeto de lei (BASSUL, 2010, p. 81).

Entretanto, ao final, o Estatuto foi aprovado com grande consenso, ao ponto de não encontrar oposição formal no Congresso. Conforme registrou Bassul:

A aprovação do Estatuto em 2001 escondia, portanto, um suposto mistério. Se os dois lados, inicialmente antagônicos, mostraram-se satisfeitos com o texto final, que caminhos, acordos, percepções, expectativas, expressas ou veladas, teriam levado ao surpreendente consenso? (BASSUL, 2011, p. 1).

Atos contínuos, foram aprovadas, no ano de 2000, a Emenda Constitucional n. 26, que reconheceu o direito à moradia como direito social fundamental, e a Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, chamada desde o início de sua tramitação de Estatuto da Cidade. O EC instituiu, dentre as diretrizes da política urbana, as seguintes:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Essas duas diretrizes são as principais sustentações desse marco jurídico que, na primeira, afirma direitos materiais ou substanciais, cujo conteúdo atende a necessidades humanas, e, na segunda, institui procedimentos, por meio da determinação da promoção e do respeito à participação e à gestão democrática. Além de reafirmar o disposto na Constituição, referentemente à Política Urbana, o EC introduz vários instrumentos jurídicos para a gestão das cidades, dentre os quais se destacam a previsão de instâncias de participação, tais como conselhos, audiências públicas e orçamento participativo.

A sanção da Lei Federal n. 10.527/2001 não ocorreu sem um grande tensionamento em razão dos interesses dos setores imobiliários e do Governo Federal

¹¹ A organização conservadora, à época atuante, Tradição, Família e Propriedade (TFP) envolveu-se no debate, por meio de notas em jornais e ações junto aos setores empresariais, denunciando se tratar de uma ameaça de viés socialista ou comunista (Bassul, 2010).

(GRAZIA, 2002). Apesar de ter sido aprovada no Congresso Nacional com respaldo e grande apoio popular, os artigos que tratavam da “concessão de uso especial para fins de moradia” – instrumento que regulamentava a segurança da posse sobre áreas públicas e delineava o cumprimento da função social da propriedade estatal – foram vetados pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o qual acabou editando a Medida Provisória n. 2.220, ainda vigente¹², que regulamentou o referido instrumento, impondo um que o período “aquisitivo” fosse de 5 anos de posse contínua e sem oposição em relação a junho de 2001.

As controvérsias que mobilizaram e até fundamentaram parcialmente o veto referido não se encerraram com a sanção com vetos da Lei. Sob pretexto de serem objeções de ordem técnico-jurídicas, o que mobilizou a resistência ao Estatuto da Cidade, durante sua tramitação e depois, foi a nova concepção, presente na Constituição e na Lei, “dada ao direito de propriedade imobiliária urbana, qual seja, o princípio da função social (e ambiental) da propriedade e da cidade” (FERNANDES, 2004, p. 322).

Embora presente em todas as Constituições brasileiras, desde 1934, a função social da propriedade, pela primeira vez, adotava uma formulação que permitia sua exigibilidade. Isso ocorre, segundo a Constituição, por meio do cumprimento, pelos proprietários, da legislação urbano-ambiental, com destaque para o disposto na legislação municipal, por meio de seu Plano Diretor, o qual tem legitimidade de definir o conteúdo das condicionantes de uso dos imóveis urbanos (FERNANDES, 2004).

A articulação em nível local realizada durante todo o período de tramitação do EC foi profícua em experiências locais interessantes, muitas bem-sucedidas quanto a seus propósitos. A eleição de governos progressistas e/ou arejados, que buscavam inovar a gestão urbana, e a concepção constitucional de descentralização administrativa, de viés municipalista, permitiram que diversos instrumentos fossem utilizados ainda antes do EC.

Nesse sentido, destaca-se que:

Os grupos que empunharam a bandeira da reforma urbana propuseram, no âmbito local, instrumentos que superassem a ideia da legislação como objeto puramente técnico, explorando suas múltiplas alianças com as desigualdades da sociedade e elaborando instrumentos urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e

¹² Em 11 de setembro de 2001, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 32, a qual determinou que “Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. Dessa forma, a MP 2.220, de 04 de setembro de 2001, segue vigente.

não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO; 2011, p. 6).

Essas iniciativas municipais tiveram como mérito colocar a questão fundiária no centro da política urbana, de um lado, por meio da regularização da posse e do reconhecimento oficial das favelas e ocupações como parte das cidades, relacionadas à promoção do direito à moradia, e, de outro, pela instituição de mecanismos de combate à especulação por meio da retenção de vazios urbanos.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, o campo de discussões jurídicas acerca do reconhecimento do direito à moradia ampliou-se significativamente. Isso porque diversos instrumentos – tais como usucapião, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, direito de superfície e zonas especiais de interesse social – foram previstos para viabilizar o reconhecimento da posse e a regularização fundiária das áreas urbanas tradicionalmente ocupadas, especialmente, pela população de baixa renda, historicamente desprovida de meios econômicos para aquisição de moradia no mercado formal do solo.

Além dos instrumentos jurídicos de efetivação do direito à moradia, houve, ainda, inovações voltadas a viabilizar uma gestão urbana coerente com a ideia de cidade como espaço público comum, que pode ser construída de forma a promover justiça social, condições de vida digna e um meio ambiente saudável a seus habitantes. Para isso, foram previstos meios para a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, relacionados à tributação progressiva e à captura da valorização imobiliária (mais valias urbanas).

1.2.2 Os Instrumentos de garantia do Direito à Moradia e de promoção do Direito à Cidade do Estatuto

O Estatuto da Cidade reconheceu um amplo rol de direitos urbanos, estruturado a partir do direito social à moradia adequada e da ideia de direito à cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...) (BRASIL, 2001).

Para efetivá-los, previu diversos instrumentos jurídicos que tem como objetivos a gestão democrática das cidades, a justa tributação dos imóveis e o combate às desigualdades urbanas. O reconhecimento do direito à cidade por meio do capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988 e da aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, conformou um marco jurídico para o enfrentamento das mazelas urbanas, especialmente aquelas relacionadas à moradia irregular e à ausência de infraestrutura, com destaque para o saneamento básico.

Desde então, a criação de estruturas de governo específicas, bem como o aumento do financiamento público (BONDUKI, 2014) possibilitaram a multiplicação de ações inovadoras na área das políticas públicas urbanas, por meio dos instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade. Destaca-se, entretanto, que a utilização desses instrumentos jurídicos ficou vinculada à aprovação, pelos municípios, de um plano diretor.

O plano diretor é o principal instrumento da política urbana nessa nova ordem, sendo obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes; cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; e cidades turísticas, entre outras. Trata-se de um plano que deverá ser revisado a cada dez anos. A garantia da participação popular durante todo o processo de gestação da política urbana, desde a concepção até a implementação do plano diretor e das leis específicas, é uma condição jurídica de validade dos planos aprovados (GUIMARAENS, 2010).

O plano diretor tem por objetivo estabelecer os critérios para o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com base nas seguintes diretrizes: a) democratização do uso, ocupação e a posse do solo; b) justa distribuição dos ônus e encargos referentes a obras e serviços de infraestrutura urbana; c) recuperação da valorização imobiliária resultante dos investimentos públicos; d) geração de receita para ampliar serviços públicos e infraestrutura decorrente do adensamento populacional; e e) aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, coibindo a retenção especulativa (SAULE JR., 2002).

Juntamente à elaboração participativa dos planos diretores, há outros instrumentos voltados à gestão democrática, dentre os quais se destacam as conferências, os órgãos colegiados (conselhos), com participação da sociedade civil, e as audiências públicas. Esse conjunto de fóruns tem promovido a abertura dos governos locais ao debate sobre os projetos para a cidade, levando os gestores a apresentarem suas ações e permitindo “a apropriação e o reconhecimento institucional da realidade

social e cultural local para a constituição das regras, procedimentos e instrumentos destinados a tornar efetivo o direito à cidade” (SAULE JR., 1997, p. 42).

Quanto aos instrumentos voltados à recuperação de mais valias urbanas, é notável a difusão dos instrumentos que tem como fundamento a distinção jurídica entre direito de propriedade e direito de construir. A Transferência do Direito de Construir possibilita que o potencial construtivo (também chamado de coeficiente de aproveitamento ou índice) previsto para uma determinada região seja negociado pelo proprietário do imóvel para, por exemplo, preservar o patrimônio histórico e cultural. A Outorga Onerosa do Direito de Construir permite que o governo local autorize a ampliação do potencial construtivo mediante pagamento de um empreendedor privado.

Já as Operações Urbanas Consorciadas, que também utilizam a negociação de potencial construtivo para sua viabilização financeira, caracterizam-se por se voltarem à qualificação de zonas urbanas degradadas e à sua respectiva valorização imobiliária, por meio de uma intervenção urbanística. Para incentivar o investimento privado, é autorizada a ampliação do coeficiente de aproveitamento, mediante um plano de ações concertadas entre o governo local e empresas privadas, em que deve ser garantida a participação dos moradores e usuários das áreas afetadas.

Para combater a especulação imobiliária, foi estabelecida uma combinação entre três instrumentos (que, no entanto, tem pouca adesão, por afetar interesses de segmento político hegemônico). Em um primeiro momento, o governo local, atendendo aos critérios previstos em Lei, notifica o proprietário de imóvel ocioso para que realize obrigatoriamente o parcelamento do solo, a edificação sobre o imóvel vazio ou a utilização de imóvel subutilizado. Transcorrido o prazo para apresentação do projeto sem que o proprietário realize o que foi determinado, o imposto sobre a propriedade aumenta anualmente, até que, por fim, o imóvel poderá ser desapropriado.

Para garantia do direito à moradia, o Estatuto da Cidade definiu como diretriz priorizar as ações de regularização fundiária e urbanização de assentamentos informais. Para isso, algumas experiências locais bem sucedidas foram reunidas e os instrumentos utilizados foram reconhecidos pela lei federal. Destacam-se as zonas especiais de interesse social (ZEIS), a concessão de direito real de uso, a concessão de

uso especial, a usucapião especial e o direito de superfície, sobre os quais já se produziu muitas referências doutrinárias e muitos estudos de caso¹³.

Tais instrumentos têm como característica comum privilegiar a posse para fins de moradia, garantindo-se a permanência definitiva dos ocupantes, determinando que sejam realizados os procedimentos para regularização jurídica dos imóveis. Além disso, no caso das zonas especiais de interesse social, é autorizada a regularização fundiária em padrões urbanísticos de uso do solo específicos, permitindo, por exemplo, que o tamanho do lote seja inferior ao determinado para o restante da cidade.

A maioria dos instrumentos para a garantia do direito à moradia pode ser aplicada igualmente para imóveis de propriedade pública ou privada. Entretanto, dois deles se distinguem: a concessão de uso especial destina-se à regularização da moradia em imóveis públicos, tendo como critério principal a posse contínua¹⁴ desde, pelo menos, o ano de 1996; enquanto que na usucapião especial, utilizada para regularizar a moradia em áreas urbanas privadas, o domínio é adquirido pelos possuidores em cinco anos. Em ambos os casos, a área passível de regularização é limitada em duzentos e cinquenta metros quadrados, a posse com *animus domini* deve ser ininterrupta e sem questionamento judicial, e a finalidade do imóvel deve ser a moradia.

Esses instrumentos constituem uma mudança jurídica importante para viabilizar a permanência das populações que moram em assentamentos irregulares, respeitando suas formas de organização social e territorial. O direito à moradia, nessas situações, ao ser efetivado, relaciona-se de forma positiva com o direito à cidade, enquanto produção do espaço urbano, uma vez que, em geral, as áreas tradicionalmente ocupadas estão fornecidas de diversos equipamentos e serviços públicos. Os resultados dessa combinação de instrumentos, contudo, não foram capazes de reduzir a produção de irregularidade fundiária, diante de uma realidade de ausência de financiamento estrutural para a produção habitacional e para as ações de urbanização e regularização fundiária.

¹³ Destacam-se alguns livros pioneiros de discussão dos instrumentos jurídicos de regularização fundiária e efetivação do direito à moradia, incluindo, em alguns, análise de casos: ALFONSIN, 1997; SAULE JR., 1999a; OSÓRIO, 2002; e FERNANDES; ALFONSIN, 2003. Ver também: ALFONSIN; FERNANDES, 2006; e FERNANDES; ALFONSIN; 2014.

¹⁴ Em todos os casos de regularização fundiária previstos na legislação brasileira, é possível a soma das posses, sistema no qual importa a contagem do prazo (prescricional) contra o proprietário, independentemente de quem seja o possuidor.

1.3 A EMERGÊNCIA DO DIREITO À CIDADE

O contexto político-econômico dos anos 1990 deixava claro que a produção de políticas urbanas universais dependeria de uma estratégia que atualizasse a agenda urbana e produzisse resistências contra-hegemônicas. As organizações vinculadas ao MNRU, no início do século XXI, passaram a atuar junto aos novos fóruns internacionais, em especial, o Fórum Social Mundial¹⁵ e o Fórum Urbano Mundial¹⁶. A partir de 2001, elas começaram a construir uma plataforma comum dos movimentos sociais, que culminou com o lançamento, em 2005, da Carta Mundial pelo Direito à Cidade (SAULE JR., 2007, 30-31).

Esse documento afirma ser “um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas”, destinado a mobilizar todos os atores “interessados em dar plena vigência e efetividade a esse novo direito humano mediante sua promoção, reconhecimento legal, implementação, regulação e prática”. Trata-se de um documento político, em que o direito à cidade foi definido como “usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (CARTA, 2006, p. 2-3).

Ao fazer um diagnóstico bastante amplo sobre a questão urbana no mundo, a Carta reafirmou os direitos humanos e os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais reconhecidos no âmbito de tratados internacionais, relacionando-os com o espaço urbano. Dessa forma, são apontadas ferramentas para sua garantia, como os programas sociais de moradia e acesso a serviços, e de ação política, como participação na definição da agenda urbana (HAGINO, 2012).

Os documentos produzidos pela sociedade civil no âmbito das atividades paralelas não se contrapunham às declarações oficiais produzidas nos fóruns da ONU ou pelos Estados. Há uma abertura explícita para o diálogo, que reivindica perante governos e organizações internacionais o cumprimento de compromissos já assumidos e, simultaneamente, apresenta novas agendas e definições quanto à efetivação de direitos humanos. Esta estratégia tem como finalidade o reconhecimento oficial do direito à cidade pelos Estados e organismos internacionais. Assim, a ONU Habitat, no

¹⁵ Evento realizado, a partir de 2001, em contraposição ao Fórum Econômico de Davos, e vinculado a organizações e movimentos altermundistas, sem relações com Estados e organizações internacionais oficiais.

¹⁶ Evento realizado, a partir de 2002, pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - ONU Habitat.

5º Fórum Urbano Mundial, realizado em 2010 no Brasil, adotou o lema “Direito à cidade: unindo o urbano dividido” (SUGRANYES; MATHIVET, 2010, p. 19).

A ideia de direito à cidade não é nova no Brasil, tendo surgido em documentos de intervenção no ambiente político dos anos 1980 e, posteriormente, migrado para trabalhos acadêmicos¹⁷ (TAVOLARI, 2015). Fez-se presente também no processo constituinte, sendo recepcionado no Estatuto da Cidade. Desde então, houve uma ampliação significativa do debate público acerca do reconhecimento de direitos relacionados à vida na cidade, prevalecendo a dimensão relacionada ao direito de participar da produção do espaço urbano, a que se refere FRIENDLY:

Essa incorporação formal do direito à cidade em uma lei nacional é sem precedentes e única, decorrente da concepção do sociólogo francês Henri Lefebvre de direito à cidade como um processo e como uma luta na esfera da vida cotidiana e da concepção do movimento pelo direito à cidade como um direito a participar da produção do espaço urbano (2013, p. 158)¹⁸.

O reconhecimento formal do direito à cidade contrasta com a realidade de negação de direitos das cidades brasileiras, que são explicitamente desiguais: os bairros ricos possuem acesso pleno a bens de consumo e serviços públicos e os bairros pobres são marcados pela ausência de serviços básicos – como transporte. Além disso, a legislação brasileira é profícua em estabelecer direitos e declarações de princípios, ao passo que as instituições públicas não possuem os meios suficientes (recursos ou capacidade operacional) ou adequados (burocracia excessiva) para transformar de forma eficaz as determinações legais em políticas públicas (VALENÇA, 2014).

As cidades, então, seguem no geral incapazes de oferecer condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes, mantendo a maioria de sua população privada – em virtude de características sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade – de satisfazer suas necessidades básicas. Esse contexto de grande desigualdade “favorece o surgimento de lutas urbanas representativas, ainda que fragmentadas e incapazes de

¹⁷ As referências ao direito à cidade iniciaram em textos que não eram “teóricos ou densos, mas artigos mais conjunturais, de intervenção, com linguagem voltada a um público mais amplo, composto principalmente pelos próprios movimentos sociais” (TAVOLARI, 2015, p. 51). Posteriormente, “a ideia do direito à cidade também conquistou dissertações e teses acadêmicas” por autores que “tinham uma relação estreita com os movimentos sociais urbanos e as questões colocadas por eles estavam no centro tanto de suas agendas de pesquisa quanto de seu engajamento político” (TAVOLARI, 2015, p. 52)

¹⁸ Tradução minha do original em inglês: “This formal incorporation of the right to the city into national law is unprecedented and unique, deriving from the concept of French sociologist Henri Lefebvre on the right to the city as a process and a struggle in the realm of every day life and, from the right to the city movement, as a right to participate in the production of urban space”.

produzir mudanças significativas no modelo de desenvolvimento vigente” (CARTA, 2006, p. 1).

Como consequência, os novos atores que se agregaram às lutas urbanas no período recente, para além de defender a implementação do Estatuto da Cidade, passaram a difundir o direito à cidade como forma de unificar pautas que possuem formas de expressão fragmentadas. Esta nova narrativa tem sido bem recebida e potencializada nos espaços de articulação política, com destaque para aqueles que reúnem acadêmicos, militantes de esquerda, ONGs e movimentos sociais.

Assim, o direito à cidade tem sido apropriado por diferentes atores, que lhe atribuem sentidos, a partir de sua realidade específica, informados pelo conceito de Lefebvre (2001), mas sem anunciá-lo diretamente, ressignificando-o:

É importante salientar que a visão mais utópica do direito à cidade como concebida por Lefebvre - como uma revolução na esfera da vida cotidiana - é um pouco diferente da sua utilização pelos movimentos sociais, inclusive no Brasil (FRIENDLY, 2013, p. 159)¹⁹.

Como se depreende da trajetória de construção da ideia de direito à cidade no Brasil, ele emerge a partir da necessidade, num primeiro momento, de garantia do direito à moradia e, após, passa a substituí-lo. Esse conceito jurídico de direito à cidade incorpora outras dimensões a serem garantidas, tais como o direito a viver em um território regular, com serviços públicos, conectado à cidade, participando dos processos de decisão política, uma vez que a cidade é o lugar de acesso aos bens, direitos e possibilidades disponíveis na sociedade contemporânea (SAULE JR., 1999, p. 117).

Ao mesmo tempo, é um direito que tem recebido cada vez mais atenção dos centros de pesquisa. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou, em agosto de 2015, o seminário “Direito à Cidade, teoria e prática”, que reuniu pesquisadores, movimentos sociais e gestores com o objetivo de construir novas estratégias para o desenvolvimento urbano inclusivo (IPEA, 2015). Outro exemplo é a proposição de constitucionalização do direito à cidade²⁰, constante no relatório final da pesquisa MJ/SAL e IPEA sobre Direito à Moradia e Legitimação de Posse. Por fim, destaca-se a proposta de pesquisa do Observatório das Metrôpoles para o período 2015-

¹⁹ Tradução minha do original em inglês: “It is important to point out that the more utopian view of the right to the city as conceived by Lefebvre – as a revolution in the sphere of everyday life – is somewhat different from its use by the social movements, including those in Brazil”.

²⁰ Relatório final da Pesquisa MJ/SAL E IPEA, Direito à Moradia e Legitimação de Posse, realizada pelo Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Direito da Cidade – NEPEC/UERJ.

2020, intitulada “As Metr6poles e o Direito à Cidade: conhecimento, inova7ão e a7ão para o desenvolvimento urbano” (OBSERVAT6RIO, 2016).

Como se descreveu, a afirma7ão do direito à moradia no regime jur6dico urban6stico brasileiro ocorreu em um processo de constru7ão paulatina, marcada por lutas de movimentos sociais, ONGs e agentes pol6ticos. O direito à moradia foi juridicamente disputado desde o processo constituinte, passando pela promulga7ão da Constitui7ão de 1988, pelas mudan7as constitucionais e legais do in6cio dos anos 2000, at6 chegar ao Estatuto da Cidade e à inova7ão conceitual e pol6tica do “direito à cidade”. À afirma7ão jur6dica do direito à moradia correspondeu, tamb6m, uma s6rie de transforma7ões institucionais, sobretudo a partir da acolhida de parte da agenda da reforma urbana pelo Governo Federal em 2003. Essa trajet6ria de transforma7ão institucional merece ser relatada e compreendida, para evitar o desperd6cio do seu legado e aprender com seus equ6vocos e contradi7ões. Ao compreend6-la, ser6 poss6vel visualizar como, tamb6m no âmbito das pol6ticas p6blicas, o direito à moradia assume uma posi7ão central no regime jur6dico instituído desde 1988.

1.4 A INSTITUCIONALIZA7ÃO DO DIREITO À MORADIA: MINIST6RIO DAS CIDADES E POL6TICA HABITACIONAL

As d6cadas de 1980 e 1990 significaram a conquista da inclus7ão da pol6tica urbana na Constitui7ão, do reconhecimento jur6dico do direito à moradia, da aprova7ão do Estatuto da Cidade e de seus inovadores instrumentos. Simultaneamente, a urbaniza7ão acelerada em um contexto de imensa desigualdade social resultou no crescimento da irregularidade fundi6ria e das condi7ões prec6rias de habitabilidade em 6rea urbana. Como consequ6ncia, em 2000, o d6ficit habitacional b6sico²¹ no Brasil era de 7,22 milh6es (dos quais 5,46 milh6es em 6rea urbana), o que representava 16,1% do total de im6veis (FUNDA7ÃO JO6O PINHEIRO, 2005, p. 38).

Do ponto de vista jur6dico, estava consolidado o direito à moradia, embora sua efetividade para milh6es de pessoas ainda fosse materialmente imposs6vel, diante

²¹ Conforme explicitado no relat6rio da Funda7ão Jo6o, “o d6ficit habitacional b6sico refere-se ao somat6rio dos totais referentes à coabita7ão familiar, aos domic6lios improvisados e aos domic6lios r6sticos” (FUNDA7ÃO JO6O PINHEIRO, 2005, p. 15). Os dados foram produzidos com base no Censo Demogr6fico de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estat6stica (IBGE) e da 1ª edi7ão do D6ficit Habitacional no Brasil 2000, de 2001, do Centro de Estat6stica e Informa7ões (CEI), Funda7ão Jo6o Pinheiro (FJP).

das próprias limitações do sistema jurídico. Esse paradoxo é típico do reconhecimento formal de direitos sociais, que não é acompanhado pela atribuição de meios para sua universalização, conforme ilustra a charge abaixo.

Figura 1 - Charge Direito à moradia



Fonte: Introdução Crítica ao Direito – O Direito Achado na Rua. Autor: GOUGON, 1993.

Dessa forma, era necessário lutar pela disponibilização de recursos para gradativamente investir na regularização fundiária dos territórios ocupados e na produção habitacional em larga escala.

Desde a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) nos anos 1980, acabara também o financiamento estrutural da moradia. Diante dessa adversidade, houve dispersão e diversificação de iniciativas. Os mutirões em São Paulo, a urbanização de favelas no Rio de Janeiro, o Programa Habitar Brasil (financiado pelo BID) e Pró-moradia nos meados dos anos 1990 e o lançamento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 1999, são exemplos dessas estratégias, que posteriormente influenciariam a construção da Política Nacional de Habitação (BONDUKI, 2014).

A vitória eleitoral da candidatura a presidente de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, representou, entre outras, a vitória política dos diversos segmentos sociais e forças políticas que se organizavam na defesa do direito à moradia. Como consequência, significou um momento de síntese de projetos no campo das políticas voltadas à

efetivação do direito à moradia e da reforma urbana, aglutinando os movimentos sociais na construção dos programas governamentais, inclusive pela ocupação dos espaços institucionais então abertos.

Destacam-se, nesse período, a implementação de uma agenda urbana em que foram criadas estruturas de governo específicas, permeáveis aos espaços de participação da política urbana em âmbito nacional. Foram, também, apoiadas ações de regularização territorial e urbanização, e foi retomado o financiamento estrutural à produção habitacional. Por fim, houve aprimoramento legislativo em relação à regularização fundiária, apontando para a consolidação de um regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia.

Para isso, foi criado, em 2003, o Ministério das Cidades, o qual financia e coordena as políticas públicas relacionadas à produção habitacional, regularização fundiária, transporte, mobilidade e saneamento (BONDUKI, 2014). A definição de prioridades ocorre mediante um processo de participação política, por meio das Conferências Nacionais das Cidades (realizadas em 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013²²), com etapas locais, regionais e nacional, e do Conselho Nacional das Cidades, composto por representantes governamentais, empresariais, sindicais, acadêmicos, de organizações não-governamentais e de movimentos sociais (BRASIL, 2013).

Essa institucionalização significou a ampliação das ações do Governo Federal voltada à implementação dos instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade, por meio da revisão obrigatória dos Planos Diretores municipais. Os governos locais estavam obrigados, por força do art. 50 do EC, a adequarem a legislação local às normas federais. Os dois primeiros anos de Ministério das Cidades foram marcados pela opção pela gestão democrática, com foco no combate à especulação imobiliária e na garantia da terra urbanizada para a produção habitacional.

Além das conferências e dos conselhos, foi criada e difundida a metodologia dos Planos Diretores Participativos, em que a sociedade civil protagonizava, por meio das leituras comunitárias e das audiências públicas:

Entre 2001 e 2006, cerca de dois mil municípios elaboraram seus planos diretores, com resultados muito diferenciados. De qualquer maneira, pela primeira vez o governo federal conseguiu realizar, de maneira democrática e participativa, uma ação ampla em todo o

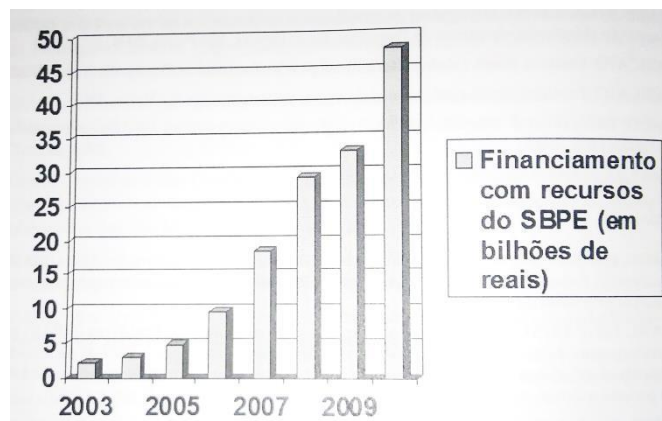
²² A 6ª Conferência Nacional das Cidades foi convocada para ocorrer em julho de 2017, sendo que suas etapas preparatórias municipais ocorrerão até julho de 2016 e as estaduais, até março de 2017 (BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução Normativa n. 19/ 2015).

território, para implementar um instrumento de planejamento, articulado com a questão habitacional (BONDUKI, 2014, p.305).

Assim, para enfrentar o déficit habitacional, foi elaborada a nova Política Nacional de Habitação, o qual articulava diferentes dimensões da problemática urbana, valorizando o processo participativo de definição em cada Estado e cidade, por meio de planos próprios (BONDUKI, 2014). Para financiar a produção de habitação popular, foi aprovada a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005, que também institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), idealizado como mecanismo de planejamento, coordenação e fiscalização da política habitacional.

As inovações institucionais voltadas à efetivação do direito à moradia produziram efeitos consideráveis. Um dos indicadores que refletem a ampliação do financiamento habitacional é o volume de recursos destinados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), cuja variação em 8 anos é extraordinária (ver Figura 2).

Figura 2 - Gráfico do investimento em habitação do setor privado



Fonte: BONDUKI, 2014, p. 316.

Nota: Os recursos destinados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo para o financiamento habitacional passaram de R\$ 2,2 bilhões, em 2002, para R\$ 48 bilhões em 2010.

A partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), houve aumento significativo de recursos para obras de infraestrutura e saneamento com o programa de urbanização de assentamentos precários. Ainda assim, as ações de urbanização e regularização fundiária não foram capazes de reverter a dinâmica de produção de irregularidade, tendo em vista que suas causas estruturais não sofreram alterações significativas.

Em 2008, foi concluído o Plano Nacional de Habitação, que tinha como objetivo eliminar o déficit habitacional em 15 anos. Entretanto, antes de se consolidar e começar a produzir resultados relevantes, o Plano foi abandonado. Isso ocorreu quando o governo federal adotou, dentre diversas medidas econômicas anticíclicas para reagir à crise financeira internacional de 2008 (SINGER, 2012), o financiamento público para a construção de 1 milhão de casas até o final de 2010, por meio do Programa *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV)²³.

Idealizado para ser executado pelo setor privado e, ao mesmo tempo, atender à demanda de construir unidades habitacionais para as classes populares de forma rápida e barata, essa estratégia teve como consequência principal a construção de moradias na periferia das grandes cidades, onde não há infraestrutura urbana, serviços públicos ou rede de transporte adequada. Isso ocorre porque o valor da unidade habitacional é definido pelo governo federal e os lugares para construção das moradias são definidos pelos empreendedores com base no valor de mercado da terra urbana.

Ao não induzir o uso das áreas vazias centrais com infraestrutura disponível, o MCMV colabora com um fenômeno conhecido da urbanização brasileira: a expansão permanente do território das cidades ocorre por meio do fornecimento público de infraestrutura e apropriação privada da valorização imobiliária resultante. O solo a ser urbanizado é um investimento de lucro garantido: “é assim que a especulação se realimenta e, ao mesmo tempo, conduz a que extensões incorporadas ao perímetro urbano fiquem cada vez maiores” (SANTOS, 2005, p. 107).

Desde o seu lançamento, o MCMV foi criticado pelo fato de seu modelo de produção habitacional não estar integrado aos instrumentos e às diretrizes do Estatuto da Cidade. O MCMV reforçaria, assim, a segregação socioterritorial que constitui as cidades brasileiras (ROLNIK; NAKANO, 2009; MARICATO, 2009).

Há esforços pontuais para minimizar tais características, por meio, por exemplo, da destinação de áreas públicas bem localizadas²⁴ ao MCMV, da demarcação de zonas especiais de interesse social em imóveis vazios (em que só é permitida a construção de habitação popular) e do financiamento para que organizações sem fins

²³ O MCMV entregou 2,63 milhões de unidades habitacionais até fevereiro de 2016 (CAIXA, 2016).

²⁴ Antecipando os efeitos negativos quanto à localização do MCMV, a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, lançou a Cartilha intitulada “Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do estatuto da cidade!”, financiada pelo Ministério das Cidades (ROLNIK, 2010).

lucrativos, normalmente vinculadas aos movimentos sociais, produzam MCMV, na modalidade entidades.

O programa MCMV vem sendo submetido ao escrutínio de diversas pesquisas que avaliam políticas habitacionais e de planejamento urbano, seja de forma independente, seja por meio do financiamento por órgãos e agências vinculadas aos governos, como no caso da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Enquanto algumas pesquisas destacam os impactos positivos do programa, outras privilegiam seus traços mais problemáticos. Há, porém, aquela que oferecem um diagnóstico de ambiguidade, que parece ser mais fidedigno à implementação dessa política pública.

Nesse sentido, sobressai uma pesquisa financiada por meio de edital do CNPq, que foi realizada por diversos grupos de pesquisa, entre 2013 e 2014, para avaliar o desempenho do MCMV. O relatório final aponta, dentre suas conclusões, um cenário marcado pela ambiguidade das políticas públicas adotadas. De um lado, os pesquisadores afirmam que o programa:

representou uma grande ruptura em relação às práticas anteriores, por trazer a questão da habitação para o centro da agenda governamental, pela escala de intervenção, pelo volume de recursos empregados, pelas concessões de subsídios (...), viabilizando o acesso à moradia para os setores de mais baixa renda, historicamente excluídos dos financiamentos para aquisição da casa própria²⁵ (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p. 417).

De outro lado, o relatório da pesquisa afirmou que o programa:

atende primordialmente aos interesses do setor privado, sem os vínculos necessários com uma política urbana e fundiária que lhe dê suporte; estimula, como efeito de seu próprio êxito, o aumento do preço dos imóveis da cidade e tem gerado péssimas inserções urbanas, correndo o risco de cristalizar, na velocidade alucinante das contratações, novos territórios de guetificação e segregação social (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p. 419).

Parte importante dessa crítica passa pelo reconhecimento de que a grande maioria dos municípios não foi capaz de, efetivamente, combater a especulação imobiliária ou, por exemplo, gravar ZEIS em vazios urbanos, o que criaria terra disponível bem localizada para habitação de interesse social. Reside aí uma

²⁵ O déficit habitacional no Brasil foi estimado em 5,24 milhões de unidades (8,32% do total de domicílios), no ano de 2012 (IPEA, 2013). Ver Nota Técnica nº 5: Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012).

característica que torna o MCMV eficaz em termos de volume de entrega, uma vez que ele não depende da capacidade dos municípios de fazerem boa política urbana.

Ao analisar a trajetória da política habitacional e de seu financiamento no período dos governos Lula (2003-2010), Bonduki reitera que se trata de uma política estruturalmente contraditória, ao afirmar que:

as condições para o equacionamento do problema habitacional no Brasil – sobretudo do ponto de vista dos aspectos financeiros – são hoje mais favoráveis que em qualquer outro momento. No entanto, da maneira como a questão tem sido enfrentada pode até reduzir formalmente o *déficit* habitacional, mas o resultado (...) poderá agravar outros problemas urbanos, como a mobilidade e o meio ambiente (2014, p. 312).

De um lado, cresce a percepção de que as transformações urbanas esperadas a partir do Estatuto da Cidade não aconteceram. Isso porque, com exceção de experiências localizadas e pontuais, não foi possível reverter ou conter os processos dominantes de urbanização, em que a valorização imobiliária é apropriada privadamente e a moradia popular é em regra produzida na periferia. Essa realidade se explica pelo fato de que os grupos beneficiados pela atual forma de ocupação da cidade e pela forma de tratamento jurídico dado à propriedade urbana mantêm sua hegemonia nos espaços de decisão política e jurídica.

De outro lado, para incluir outras dimensões do desenvolvimento urbano brasileiro na dinâmica de planejamento urbano e de regulação das regiões metropolitanas, foi aprovada a Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, chamada de Estatuto da Metrópole, que reafirma todas as diretrizes e princípios do Estatuto da Cidade. É uma constatação antiga a importância de realizar o planejamento metropolitano de forma conjunta, buscando o compartilhamento das responsabilidades comuns. Sua principal inovação está na obrigatoriedade de um plano de desenvolvimento urbano integrado, a ser aprovado por Lei Estadual para as áreas reconhecidas como regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas (arts. 9º, I, e 10).

Portanto, o período abarcado pelos Governos do presidente Lula e da presidenta Dilma Rousseff é de destaque para a questão urbana, tendo sido estruturadas políticas públicas voltadas ao planejamento urbano, à produção habitacional, à regularização fundiária, à urbanização, ao saneamento básico e à mobilidade urbana, cada uma delas com marco jurídico próprio. Isso não significa dizer, porém, que foi um período de desenvolvimento homogêneo dessas políticas, ao contrário, foram muitas mudanças de rumo e de prioridades e contradições.

Ambiguidades e tensões marcaram o desenvolvimento do regime jurídico urbanístico de proteção ao direito à moradia – desde a Constituinte até as inovações jurídico-institucionais da segunda década do século XXI. No próximo item, será apresentada uma síntese desse regime por meio da qual será possível compreender como o modelo de desenvolvimento iniciado após a mudança de governo, em 2003, e intensificado a partir de 2006 explicita uma série de tensionamentos entre o reconhecimento e a efetivação, pelo Estado, do direito à moradia e a produção de conflitos urbanos. Como se verá, a candidatura brasileira para sediar a Copa do Mundo e sua posterior realização constituem um exemplo privilegiado para observar e avaliar essas tensões do regime jurídico urbanístico de proteção à moradia.

1.5 BALANÇO SOBRE O REGIME JURÍDICO URBANÍSTICO DO DIREITO À MORADIA

Como foi exposto, a construção do direito à moradia foi marcada pelo protagonismo dos movimentos sociais urbanos e por sua capacidade de intervenção junto à institucionalidade. Isso tornou possível a promoção dos direitos sociais e a sua implementação por um Estado provido dos meios necessários para efetivá-los por meio de políticas públicas. O EC deu início a uma intensa produção normativa e de criação de estruturas públicas voltadas à efetivação desse direito e de uma nova regulação do espaço urbano.

Foi constituído, assim, um conjunto razoavelmente coerente de princípios e regras voltadas à regulação de uma dimensão da vida – a produção e o uso do espaço urbano – cujos objetivos e diretrizes estão relacionados com a efetivação de um conjunto de direitos e cujas responsabilidades e competências estão fartamente atribuídas. A nova ordem jurídica sobre a moradia (FERNANDES; ALFONSIN, 2014), ao se consolidar, vai ao encontro de um ramo ascendente do direito público, o direito urbanístico, mas não se confunde com ele.

No campo jurídico, reconhece-se a autonomia de um subcampo (ou ramo) segundo o preenchimento de determinados requisitos consagrados pela tradição doutrinária de atribuição de critérios científicos. Para José Afonso da Silva, “quanto mais desenvolvido for o ramo do Direito, mais preciso se torna seu domínio científico, com o delineamento específico dos conjuntos de normas que definem suas instituições,

dando margem a divisões internas com a formação de sub-ramos da Ciência Jurídica” (2008, p. 39).

Silva afirma que o direito urbanístico pode ser compreendido a partir de duas perspectivas:

a) como conjunto de normas, quando “tem por objeto regular a atividade urbanística, disciplinar a ordenação do território” (2008, p. 38). Nessa situação, ele se define em razão de seu objeto, que é o planejamento urbano, o zoneamento, as regras de construção e a utilização dos instrumentos urbanísticos; e

b) como ciência, quando significa o conhecimento sistematizado das normas urbanísticas, sendo definido, então, como “ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística” (SILVA, 2008, p38).

Segundo esse modelo de classificação, “a Ciência do Direito não tem por objeto regular realidade alguma, pois não estabelece normas nem regras” (SILVA, 2008, p. 38), mas sim estudá-las, organizá-las e explicá-las. Isso retoma a discussão sobre a autonomia científica do direito urbanístico, que é rejeitada por alguns administrativistas. Trata-se de uma boa classificação, que, entretanto, somente faz sentido mediante a necessidade de enaltecer o suposto caráter neutro e científico do direito²⁶, de forma a perpetuar um conjunto de valores e noções ideológicas e desvalorizar o conteúdo do próprio direito, que é a produção de normatividade a partir daquilo que enuncia.

Há uma intensa produção teórica que busca promover a efetivação de direitos, comprometida, portanto, com o conteúdo normativo do direito. Dessa forma, não importa o *status* científico atribuído ao direito urbanístico, mas sim analisar o regime jurídico urbanístico construído, cujas bases ideológicas são anunciadas: efetivação da justiça social e garantia dos direitos sociais.

No entanto, não há razões suficientes para negar a autonomia do direito urbanístico. Trata-se de uma nova área do conhecimento²⁷, explicitamente mencionada

²⁶ As classificações acerca da dogmática do direito urbanístico (KONZEN, 2010b) coincidem em atribuir uma importância fundamental ao direito administrativo de onde teria se autonomizado, embora se diferenciem quanto a outros ramos do conhecimento jurídico: ambiental, econômico, tributário e civil.

²⁷ A discussão fica sem sentido se vista sob o conceito de campo de Bourdieu, que o define como um conjunto de relações entre agentes ligados por afinidades no conjunto em que se relacionam. Dito de outra forma, “o limite de um campo é o limite dos seus efeitos, ou em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou que nele os produz” (BOURDIEU, 2005, p. 31). No mesmo sentido, a definição de paradigma feita por Kuhn, parece

na Constituição (art. 24, I), com princípios e objeto próprios. Após a promulgação da Constituição, ganha ainda mais relevância sendo o Estatuto da Cidade o ponto de virada. Seu fundamento é “a necessidade da existência de um conjunto de normas jurídicas voltadas a proteção e promoção do direito à cidade reconhecido no Estatuto da Cidade como um direito fundamental emergente” (SAULE JR., 2007, p. 63).

Exemplos da autonomia do direito urbanístico são o plano diretor e os demais planos urbanísticos (projeto de loteamento, projeto de regularização fundiária, projeto de operação urbana consorciada) que não se confundem com os conceitos tradicionais de lei, regulamento ou ato administrativo. Nesse sentido, “o plano diretor não precisa ser enquadrado nos conceitos tradicionais do direito constitucional ou administrativo [pois] apresenta princípios e institutos próprios (...)” (PINTO, 2011, p. 232)

A trajetória de conquista desse direito social veio acompanhada de um conjunto de princípios, de instrumentos e da emergência de um novo ramo do direito, que juntos engendram o regime jurídico²⁸ urbanístico protetivo ao direito à moradia, composto por dois princípios básicos, de onde derivam seus subprincípios. Princípio aqui entendido como “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas” (MELLO, 2010, p.53).

A definição do conteúdo do regime jurídico²⁹ é dada no processo de sua produção oficial, resultante da interação com o sistema jurídico vigente e sua própria dinâmica de valorização. Assim, no primeiro nível hierárquico estão os princípios básicos constantes na Constituição e nos tratados internacionais: a gestão democrática das cidades e as funções sociais da propriedade e da cidade. Juntamente a esses princípios, está o direito fundamental social à moradia. Para Jacques Alfonsin (2003), por exemplo, o direito à moradia e o direito à alimentação (*a terra e o pão*) são fundamentais em decorrência da força normativa das necessidades humanas básicas.

suficiente para afastar eventual celeuma: “um paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade compartilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em [pessoas] que partilham um paradigma” (2003, p. 221, grifo no original).

²⁸ Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar do regime jurídico administrativo, define regime como “o ponto nuclear de convergência e articulação de todos os princípios e normas”, diferenciando-se de outros autores que também identificam a existência de uma unidade sistêmica, sem entretanto estabelecer, “de modo orgânico, quais os princípios básicos que o conformam, como se relacionam entre si e quais os subprincípios que deles derivam” (MELLO, 2010, p. 53).

²⁹ Há uma importante discussão acerca do Regime Jurídico do Plano Diretor, que atribui a esse instrumento especificidades e distinções em relação ao processo legislativo ordinário, haja vista sua natureza: “no direito urbanístico, cada tipo de plano é elaborado segundo um procedimento próprio, que obedece a um regime jurídico distinto do regime geral aplicável aos atos jurídicos” (PINTO, 2011, 219).

O direito à moradia adequada está fortemente vinculado ao direito à cidade.

O primeiro fundamenta-se no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana:

no caso do direito à moradia, a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito às condições materiais mínimas para uma existência digna e na medida em que a moradia cumpre esta função (SARLET, 2014, p. 267).

O segundo, por sua vez, está ancorado no direito à vida pública, à vida em sociedade, ao uso e ao acesso aos bens socialmente produzidos, tais como educação, saúde, transporte, lazer, saneamento básico, trabalho e equipamentos públicos. Evidencia-se, assim, a indisponibilidade do primeiro: “o direito à moradia é o núcleo central do direito a cidades sustentáveis” (SAULE JR., 2007, p. 52).

Embora a positivação do direito à moradia somente tenha ocorrido com a Emenda Constitucional n. 26/2000, a Constituição de 1988 já continha norma nesse sentido. Alguns exemplos explicitam isso: a competência comum dos entes da União para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (CRFB, art. 23, IX) já configurava a natureza de direito social, porque já continha “um poder-dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação” (SILVA, 2002, p. 313).

Há muitas razões para considerar que o direito à moradia já estava positivado na Constituição, antes de sua inclusão no artigo 6º, uma vez que o artigo 7º, inciso IV, determina que o salário mínimo seja capaz de garantir a moradia; no mesmo sentido, o artigo 183, prevê a finalidade de moradia como requisito da usucapião especial; e, por fim, a abertura do § 2º do artigo 5º para o ingresso dos direitos convencionados internacionalmente³⁰, resultando no reconhecimento de que os tratados internacionais sobre direitos humanos têm hierarquia constitucional (SAULE JR., 1999b).

O direito à moradia encontra-se reconhecido pelo direito internacional desde, pelo menos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. XXV, item 1)³¹. Ao longo das décadas, o direito à moradia passou a constar nas principais

³⁰ CRFB, art. 5º, § 2º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

³¹ “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais

declarações de direitos humanos (OSÓRIO, 2006, p. 32): Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 (art. 11, 1); Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (art. 5, e, iii); Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978 (art. 9, 2); Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (art. 14, 2, h); Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (art. 27, 3); Convenção dos trabalhadores migrantes de 1990 (art. 43); Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989 (arts. 13 a 19).

Dentre todos os documentos produzidos no âmbito do Sistema Internacional de Direitos Humanos, destaca-se a importância do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), internalizado por meio do Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992, em razão dos Comentários Gerais n. 4º e n. 7º, produzidos no âmbito do Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tais comentários buscam determinar o conteúdo e a extensão do direito à moradia, a partir do artigo 11, item 1, do PIDESC, que dispõe: “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida” (BRASIL, Decreto 591/1992).

Assim, o Comentário Geral n. 4, aprovado pelo Comitê em 1991, define um conjunto expressivo de características que formam o conteúdo do direito à moradia adequada:

- a) *Segurança Jurídica da Posse*: todas as pessoas devem possuir um grau de segurança da posse que lhes garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriação, deslocamentos, e outros tipos de ameaças;
- b) *Disponibilidade de Serviços e Infraestrutura*: acesso ao fornecimento de água potável, fornecimento de energia, serviços de saneamento e tratamento de resíduos, transporte, iluminação pública;
- c) *Custo da Moradia Acessível*: adoção de medidas para garantir a proporcionalidade entre os gastos com habitação e a renda das pessoas, criação de subsídios e financiamentos para os grupos sociais de baixa renda, proteção dos inquilinos contra aumentos abusivos de aluguel;
- d) *Habitabilidade*: a moradia deve ser habitável, tendo condições de saúde, física e de salubridade adequadas;
- e) *Acessibilidade*: constituir políticas públicas habitacionais contemplando os grupos vulneráveis, como os portadores de

indispensáveis (...)” (ONU, 2009). Texto conforme tradução oficial da ONU para o português. Há pequenas variações em outras versões, incluindo a substituição de habitação por moradia.

deficiências, os grupos sociais empobrecidos, vítimas de desastres naturais ou de violência urbana, conflitos armados;

f) *Localização*: moradia adequada significa estar localizada em lugares que permitam o acesso às opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer;

g) *Adequação Cultural*: respeito à produção social do habitat, à diversidade cultural, aos padrões habitacionais oriundos dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais (OSÓRIO, 2006, p. 32-3).

Já o Comentário Geral n. 7, aprovado em 1997, dedica-se à imposição de limites ao arbítrio conhecido diante dos despejos forçados – ou remoções – que são uma realidade mundial. Os despejos são um fenômeno complexo, que podem ter fundamento legal, por isso, a opção do Comitê por utilizar a locução “despejos forçados” que “expressa tanto um sentido de arbitrariedade quanto de ilegalidade na sua concepção” (OSÓRIO, 2014, p. 57). Porém, ao reconhecer que há situações limite que podem justificar tais ações, o Comitê estipulou algumas garantias processuais obrigatórias para que sejam considerados legais:

- a) uma oportunidade real de consulta às pessoas afetadas;
- b) um prazo adequado e razoável para todas as pessoas afetadas antes da data prevista para o despejo;
- c) fornecer a todos os interessados, em um prazo razoável, informações sobre os despejos previstos e, se for o caso, sobre a finalidade a que se destinam as terras ou as casas;
- d) a presença de funcionários do governo ou seus representantes durante o despejo, especialmente quando afetar grupos de pessoas;
- e) identificação precisa de todas as pessoas afetadas pelo despejo;
- f) não realizar despejos quando sob mau tempo ou à noite, salvo se as pessoas afetadas consentam;
- g) disponibilidade de recursos judiciais; e
- h) prestar assistência jurídica sempre que seja possível às pessoas que desejem buscar reparação aos tribunais (ONU, 1997)³²

Com base nesse conjunto normativo com ampla previsão internacional e constitucional fica estabelecida, portanto, nesse primeiro nível hierárquico, a força normativa do direito à moradia e sua relevância para o planejamento urbano, significando, inclusive, que uma das finalidades do regime jurídico urbanístico é atender

³² Tradução minha do original em espanhol: “a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efecten el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”.

prioritariamente a prestação do direito à moradia, uma vez que todo estado brasileiro está obrigado a garantir sua efetividade.

Acerca da produção de efeitos das normas constitucionais (incluídas por extensão as normas internacionais), destaca-se a previsão do artigo 5º, § 1º, da Constituição, segundo o qual, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Tal previsão é compreendida, na hermenêutica constitucional, como um “mandado de otimização”, em que a norma impõe a maximização da eficácia dos direitos fundamentais. Por conseguinte, as normas constitucionais que asseguram o direito à moradia possuem plena eficácia jurídica (KONZEN, 2010a; SERRANO JR., 2011).

Nesse sentido, afirma Ingo Sarlet:

a exemplo dos demais direitos sociais expressa e implicitamente consagrados na Constituição, o direito à moradia comunga do pleno estatuto jurídico-constitucional dos direitos fundamentais, ou seja, integra o elenco dos limites materiais à reforma constitucional e, na condição de norma de direito fundamental, é sempre diretamente aplicável (2014, p. 269).

Como consequência da leitura constitucional, o direito à moradia é compreendido como um conjunto de direitos negativos e positivos, cujos efeitos jurídicos podem ser divididos em objetivos e subjetivos (KONZEN, 2010a), vinculando os entes públicos a se comprometerem com sua efetividade tanto pela via da produção habitacional, quanto do reconhecimento das situações de fato que merecem ser regularizadas, e atribuindo a capacidade às pessoas de o exercitar, reivindicar, demandar, enfim, dar eficácia.

Na dimensão subjetiva, está o direito de defesa, de oposição, que resulta na capacidade de os sujeitos do direito se oporem à ação ou omissão do Estado ou particular que injustamente ameaça o exercício do direito:

a norma definidora de direito fundamental social gera o efeito de direito de defesa uma vez que importa em certa esfera de autonomia do indivíduo titular do direito para promover livremente a satisfação de suas necessidades essenciais, diante da qual o Estado e os demais sujeitos devem abster-se de interferir (KONZEN, 2010a, p. 103).

Quanto à prestação positiva do direito à moradia, por parte do Estado, levanta-se inevitavelmente a oposição da reserva do possível, que é, em resumo, a ideia de que só é possível efetivar um direito se houver os meios materiais necessários. Diferencia-se a escassez natural, resultante da impossibilidade material, daquela criada artificialmente, por exemplo, pela decisão orçamentária (SERRANO JR., 2011).

Haja vista os princípios das funções sociais da cidade e da propriedade e o papel desempenhado pelo Poder Público para a definição do seu conteúdo e do próprio conteúdo econômico da propriedade urbana, não se sustenta o argumento da reserva do possível como obstáculo à proteção jurídica do direito à moradia enquanto prestação positiva. Como argumenta o professor Jacques Alfonsin, o real limite do possível é a ideologia dominante que compreende a moradia como mercadoria e a produção habitacional como atividade privada submetida à *lei* da oferta e da procura (2003, p. 115 e seguintes).

No plano infraconstitucional, o direito à moradia está amplamente reconhecido no Estatuto da Cidade, que estabelece no seu artigo 2º as diretrizes gerais da política, incluindo, no inciso I, a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia (...)” e, no inciso XIV, a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

Para viabilizar a regularização fundiária, foram acrescentados diversos instrumentos jurídicos que privilegiam a posse consolidada para reconhecer os demais direitos. Para resguardar o direito à moradia das pessoas possuidoras de imóveis públicos de propriedade da União, de forma coerente com o disposto na Medida Provisória 2220/2001, foi aprovada a Lei Federal 11.481, de 31 de maio de 2007, alterando a Lei 9.636/1998, que disciplina a regularização de imóveis da União.

A Lei Federal n. 11.124, de 2005, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, estabeleceu como princípios do sistema a moradia digna como direito e vetor de inclusão social e a função social da propriedade urbana com objetivo de coibir a especulação imobiliária:

Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I – os seguintes princípios: (...)

b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social; (...)

d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

Outra norma fundamental para dar eficácia ao Estatuto da Cidade é a Lei Federal n. 11.888, de 2008, que regulamentou a assistência técnica pública e gratuita às

famílias de baixa renda, prevista no EC, art. 4º, V, alínea *r*, garantindo que “art. 2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia”.

No ano seguinte, foi aprovada a Lei Federal n. 11.977, de 2009, que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida e inovou na ordem jurídica ao incluir no rol de instrumentos voltados à regularização fundiária: a demarcação urbanística e a legitimação da posse. Esses novos instrumentos permitem agilizar o procedimento de reconhecimento da situação fática dos assentamentos urbanos, uma vez que são realizados administrativamente, sem que seja necessária a apreciação judicial.

De forma a dar unicidade a conjunto de procedimentos que cria, a Lei 11.977 estabelece um conceito³³ operacional de regularização fundiária, centrado no direito à moradia adequada:

Art. 46 A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O conjunto de instrumentos criados para promover regularização fundiária indica que ela é a política pública central de efetivação do direito à moradia na nova ordem urbanística. Sua implementação baseia-se no plano diretor, por meio do zoneamento e da definição de regime urbanístico, que são a tradução técnica do conteúdo atribuído às funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Da mesma forma, o sistema jurídico brasileiro reconhece que a irregularidade fundiária é uma realidade social, de onde advêm efeitos jurídicos que irradiam desde a Constituição, incluso o direito internacional, para os demais ramos do direito. Isso impõe repensar o tratamento judicial ou administrativo da posse urbana. Igualmente, pode gerar efeitos sobre a avaliação de imóveis, tributação e aluguéis.

Por fim, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano porque estabelece os meios de cumprimento da função social da propriedade urbana e porque expressa uma dimensão da gestão democrática da

³³ Trata-se de um conceito semelhante àquele elaborado por Betânia Alfonsin: “regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (1997, p. 24).

cidade; articula, portanto, os princípios do regime jurídico urbanístico. O respeito ao plano diretor e à sua força normativa é indispensável para promover os direitos urbanos e a justiça social, de acordo com as diretrizes do EC (arts. 2º, 39 e 40), dentre as quais se destacam a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização e o direito à moradia adequada.

Nesse Capítulo, foi apresentada uma narrativa do processo de produção de direitos urbanos que, a partir do direito à moradia, resultaram no seu amplo reconhecimento pelo Estado brasileiro. A intensa produção legislativa foi acompanhada de uma variada experimentação dos instrumentos do EC e da adoção de políticas habitacionais que colocaram a questão urbana no centro das políticas públicas desenvolvidas ou reivindicadas, envolvendo, por exemplo, as áreas de saneamento básico, mobilidade, meio ambiente e cultura.

O auge do reconhecimento do direito à moradia e da implementação de políticas públicas urbanas coincidiu, por um conjunto de fatores sociais, políticos e econômicos, com a guinada neodesenvolvimentista³⁴ do Governo Federal, estruturada no financiamento de grandes obras públicas para ampliar infraestrutura, aquecer a economia e gerar empregos. Esse período compreendido entre 2007 e 2009, colocou o Brasil como destinatário de importantes eventos internacionais, dentre os quais se destaca a Copa do Mundo, ocorrida em 2014, por suas dimensões nacionais e por seus efeitos sociais, políticos e jurídicos.

Para viabilizar a realização da Copa do Mundo no Brasil, muitos compromissos foram assumidos pelo Estado brasileiro junto à FIFA, entidade privada sediada na Suíça que reúne centenas de entidades oficiais de futebol de todos os países do mundo. Desde os primeiros anúncios e preparativos, ficou claro que estava em construção um projeto de intervenções urbanas vigorosas, que poderia significar o

³⁴ A expressão é alvo de críticas, mas há certo acordo de que é uma estratégia de desenvolvimento ou programa de governo cuja política econômica e social busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país (BOITO JR., 2012). É “neo” porque é uma adaptação da estratégia desenvolvimentista adotada nos anos 1950-60 na América Latina (SAMPAIO JR., 2012), com diferenças consideráveis, tais como o fato de ocorrer, sobretudo, em uma ordem jurídica democrática (TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2012). Uma nomenclatura alternativa ao período é a de um “novo ativismo estatal” (TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2012).

retrocesso de direitos conquistados, além de provavelmente impactar a priorização orçamentária e institucional do Estado para a efetivação dos direitos sociais no planejamento de médio prazo.

A realização deste “megaevento” implicou transformações e inovações jurídicas que afetaram os regimes jurídicos vigentes no Brasil em distintos âmbitos: penal, tributário, administrativo, trabalhista, ambiental e urbanístico. As intervenções concretas nos territórios urbanos onde se realizou a Copa do Mundo – sobretudo as grandes obras de infraestrutura urbana e as iniciativas de construção de novas “arenas” esportivas, ou a reforma de estádios já existentes – geraram tensões com o regime jurídico urbanístico de proteção à moradia até aqui descrito.

Dentre as muitas abordagens possíveis para analisar a contraposição entre projetos de Estado, entendo que a produção normativa é representativa de muitas facetas do fenômeno jurídico. Assim, é possível, por meio dela, observar o alinhamento de institutos jurídicos e a expressão de determinadas relações de poder. As normas produzidas e modificadas permitem avaliar a capacidade de implementação da agenda e algumas das contradições que surgem em relação às políticas públicas estruturadas no período anterior.

Dessa forma, no próximo capítulo será apresentado um quadro de mudanças legislativas realizadas em razão da Copa do Mundo, com o objetivo de identificar a qualidade e o sentido do projeto urbano que foi implementado, identificando suas principais características e destacando os tensionamentos que essas pressões por mudanças normativas geraram com o regime jurídico construído a partir da Constituição de 1988. Nos capítulos seguintes serão discutidas as consequências da realização do projeto Copa do Mundo para o planejamento urbano e para o regime jurídico urbanístico.

2. EM NOME DA COPA: O PROCESSO DE MUDANÇAS LEGISLATIVAS

Em 30 de outubro de 2007, a *Fédération Internationale de Football Association* – FIFA anunciou a realização da Copa do Mundo de futebol de 2014 no Brasil, momento em que iniciou a disputa entre as cidades para sediarem os jogos: 18 candidaturas foram apresentadas. Em 31 de maio de 2009, foram anunciadas oficialmente as 12 cidades escolhidas: Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo (ESTADO DE SÃO PAULO, 2009).

Figura 3 - Mapa ilustrativo das cidades-sede



Fonte: Portal da Copa (COPA, 2014, imagem adaptada).

Nota: Os estados estão em azul, as figuras dos estádios indicam a localização aproximada de suas capitais, cidades que sediaram jogos da Copa.

A oficialização de tais escolhas deu início a e, em alguns casos, serviu de catalisador para processos político-jurídicos para alterar as legislações federal, estaduais

e municipais com o intuito de facilitar as atividades consideradas necessárias à realização dos jogos, como as obras de reforma dos estádios de futebol e de infraestrutura urbana para possibilitar a recepção dos profissionais e turistas atraídos pelos jogos.

Com a justificativa de concentrar esforços para viabilizar a realização dos jogos, os governos estaduais e municipais instituíram órgãos especiais de gestão. Essas novas estruturas burocrático-administrativas tiveram como função principal fazer cumprir as exigências da FIFA para a realização dos jogos, garantindo que não fossem frustradas suas expectativas, uma vez que a entidade organizadora mantém permanentemente a ameaça de possível mudança dos estádios, cidades e país em que serão realizados os jogos. Essa lógica de condução do processo de definição das cidades-sede, ao manter a possibilidade hipotética de mudança do local dos jogos, pressionava pela aprovação das mudanças legislativas.

É importante ressaltar que, em geral, a *produção de leis* – processo legislativo em sentido amplo – e, em especial, a estadual e a municipal, desperta menos atenção da investigação teórica em direito e do ensino jurídico do que a *aplicação das leis* – processo de interpretação em sentido amplo. Entretanto, é importante mirar para o processo de produção³⁵ das leis, especialmente para mapear os conflitos a ela contemporâneos e avaliar a capacidade de determinadas coalizões de fazer implementar sua agenda.

Destaca-se que a produção das cidades e a dimensão inexorável da localização da moradia são resultantes dos processos normativos locais e de sua dimensão política. Conforme já vem sendo discutido há muito, o planejamento urbano, tal qual previsto pela Constituição, não prescinde da politização de suas finalidades, no sentido de permitir que os conflitos sejam visibilizados e administrados, por meio da negociação, da formação de consensos ou da composição em razão das definições da maioria. Assim, o próprio direito urbanístico nasce sob o signo da politização do direito (FERNANDES, 2006).

Ademais, a divisão entre a produção de normas e sua aplicação é fruto de uma noção idealizada – ou ideologizada – de que as circunstâncias políticas de

³⁵ Este trabalho objetiva analisar as normas aprovadas sob a justificativa da Copa, sem contudo adentrar no âmbito de sua aplicação, sobretudo judicial, a despeito da importância teórica e empírica dessa dimensão. Espera-se que a análise ora realizada das normas produzidas possa servir de subsídio ao desenvolvimento de pesquisas na dimensão de sua aplicação.

aprovação das normas (até sua publicação) não *contaminam* a norma (sua existência, sua validade e sua eficácia). Tal noção é funcional e fundamenta a aplicação do direito positivo, de forma que não caberia ao intérprete/aplicador discutir a legitimidade da norma em razão de seu processo político (exceto, é claro, anormalidades ou vícios). A norma vigente somente seria passível de questionamento em contraposição a princípios ou regras jurídicas positivas vigentes.

Sem entrar na discussão acerca da correção ou dos benefícios desse – digamos – consenso jurídico, o ponto digno de registro é que os estudos jurídicos, em grande medida, acabam por subdimensionar a importância dos atores envolvidos no processo de definição das normas jurídicas, seus interesses, compromissos e práticas (KANT DE LIMA, 2009). É contra esse silêncio que se faz necessária uma análise da norma situada em perspectiva contextualizada, historicizada em que emergem os atores envolvidos e no qual sua agenda e o papel das normas para ela sejam compreendidos em sua complexidade.

Assim, é importante perceber que as mudanças institucionais e normativas produzidas em nome da Copa foram possíveis com base no grande consenso formado acerca de sua importância. A avaliação da legislação aprovada, bem dos documentos cadernos de encargos, matriz de responsabilidades e contratos de cidade-sede; permitirá identificar as exigências feitas em nome da Copa, sejam aquelas diretamente ligadas aos interesses da FIFA e seus parceiros, sejam as demandas dos integrantes das coalizões de apoio, cuja relação com a Copa é indireta. Destaca-se o papel decisivo dessas coalizões (ver item 3.3.1) para garantir a implementação da agenda e dos compromissos assumidos.

O objetivo da pesquisa foi o de identificar qual o impacto das mudanças realizadas em nome da Copa, para o regime jurídico urbanístico de proteção à moradia. Para tanto, foram consultados os documentos oficiais intitulados cadernos de encargos, matriz de responsabilidades e contrato de cidade-sede, bem como foram analisadas todas as leis (ordinárias e complementares) aprovadas em âmbito federal, distrital, estadual e municipal (relativamente às cidades-sede oficialmente declaradas³⁶), bem

³⁶ O processo Copa do Mundo mobilizou mais municípios do que os declarados cidades-sede quanto à aprovação de leis para viabilizar sua participação no chamado legado da Copa. Isto porque havia uma competição secundária para hospedar as delegações estrangeiras, havia interesse em atrair turistas, houve alterações na legislação para atender os projetos de reforma e ampliação de aeroportos que ficam em cidade vizinha à Capital (Guarulhos/São Paulo, São José dos Pinhais/Curitiba, Várzea Grande/Cuiabá, Confins/Belo Horizonte), a construção do aeroporto de São Gonçalo do

como todos os decretos publicados, que tratavam diretamente da Copa, mediante critérios explicitados a seguir.

Em todos nos níveis federativos, o período de abrangência da legislação analisada foi de janeiro de 2006 a dezembro 2014. Este é um período suficientemente abrangente para abarcar virtualmente todas as inovações legislativas relacionadas à Copa do Mundo, pois se inicia um ano antes da confirmação do Brasil como sede do mundial e estende-se por mais seis meses após a realização da competição. A legislação federal analisada foi selecionada por meio de busca realizada no “Portal da Legislação do Governo Federal”, página vinculada à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República, no item pesquisa de legislação³⁷. A busca por normas relacionadas à Copa do Mundo foi realizada por meio das seguintes palavras-chave: copa; fifa; estádio. A utilização de outras palavras na busca não trouxe resultados diferentes.

A legislação estadual, em razão da inexistência de repositório de normas nacional ou padronizado, foi consultada em diferentes fontes: nas páginas das Assembleias Legislativas dos onze Estados que sediaram a Copa; nas páginas do Poder Executivo estadual; e, em alguns casos, na página www.leisestaduais.com.br (Rio de Janeiro) e no Diário Oficial (Rio Grande do Norte). A busca dos atos normativos e leis estaduais exigiu, também, o uso de um número maior de palavras-chave, as quais estão listadas a seguir:

- a) copa, fifa, estádio, arena, aeroporto, futebol
- b) financiamento, empréstimo, (operação de) crédito
- c) licitações, rdc, regime diferenciado (de contratações)
- d) isenção, imposto, taxa, icms, tributo

No caso dos onze Municípios que sediaram jogos da Copa, em razão da inexistência de repositório central ou oficial, foram consultadas todas as páginas eletrônicas de Câmaras de Vereadores e do Poder Executivo local, bem como a página www.leismunicipais.com.br e, eventualmente, o diário oficial do município. As palavras-chave utilizadas para a busca da legislação municipal foram:

- a) copa, fifa, estádio
- b) licitações, rdc, regime diferenciado (de contratações)
- c) isenção, imposto, taxa, iss, tributo

Amarante/Natal, e no caso da Arena Pernambuco, que foi construída na cidade de São Lourenço da Mata, vizinha a Recife.

³⁷ Disponível no seguinte endereço: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

No caso de Brasília, haja vista sua peculiaridade institucional do Distrito Federal, que cumula atribuições dos entes federativos Estado e Município, possuindo uma única instituição legislativa, foram consultadas as leis distritais nas páginas eletrônicas da Câmara Legislativa e do governo do Distrito Federal, sendo que a busca ocorreu por meio do uso das palavras-chave indicadas acima.

Tendo em vista a natureza da abordagem, a legislação orçamentária (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), embora tenha sido consultada, não está mencionada, uma vez que elas, em geral, não trazem contribuições relevantes do ponto de vista urbanístico³⁸. Ainda, foram desprezadas da análise as normas referentes a feriados e pontos facultativos em todos os níveis, bem como aquelas referentes à criação de cargos, campanhas de conscientização (drogas, álcool, preconceito) etc. A criação de cargos novos, que foi frequente, é uma circunstância que está compreendida na dinâmica de criação de estruturas, não sendo relevante identificar o número de cargos criados, mas sim identificar que houve priorização e direcionamento de recursos, inclusive humanos, para as atividades relacionadas à organização dos jogos.

Foram também desprezados da análise os decretos, portarias e resoluções que, em geral, regulam aspectos já previstos na legislação específica mencionada, ou seja, revelaram pela amostragem realizada não inovarem em aspectos dignos de registro. Em que pese a dimensão quantitativa pudesse enriquecer a análise, o trabalho de pesquisa com as bases de busca disponíveis não propiciaram esse registro. Dentre as muitas centenas de normas encontradas, aproximadamente trezentas foram analisadas, para subsidiar a análise qualitativa que segue abaixo.

A análise da legislação alterada para a realização dos jogos da Copa justifica-se no sentido de dimensionar o envolvimento institucional dos entes públicos e a capacidade de mobilização de diferentes atores para a realização do megaevento esportivo, conforme será caracterizado no Capítulo 3. Dessa forma, será possível avaliar suas consequências para o planejamento urbano democrático, tendo em vista que este

³⁸ Para analisar o comprometimento orçamentário seria necessário comparar os valores destinados na legislação orçamentária para investimentos a serem realizados sob justificativa explícita da Copa e o volume geral de orçamento do estado ou município. Por outro lado, teria que se avaliar não apenas o comprometimento formal na legislação orçamentária, mas também avaliar os valores empenhados, realizados e liquidados, o que poderia ser feito em uma abordagem quantitativa. Sobre o volume geral de recursos públicos investidos, ver SANTOS JR.; LIMA, 2015.

configura pré-condição para a construção de cidades justas e sustentáveis, que efetivem o direito à moradia de toda a população.

A hipótese que estruturou a pesquisa em fonte primária (normas federais, estaduais e municipais) deste capítulo é a de que a realização dos jogos da Copa do Mundo de 2014 no Brasil gerou um retrocesso jurídico quanto às conquistas, dos últimos 30 anos no Brasil, quanto ao regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia, conforme apresentado no Capítulo 1, tendo em vista a natureza do evento e as condições assumidas pelo Estado brasileiro para viabilizá-lo.

Tais mudanças ocorreram em diferentes planos (priorização de orçamentos, mudanças legislativas para a supressão de direitos, mudança na jurisprudência dos tribunais, etc.). A decisão teórica foi avaliar a legislação, enquanto expressão da dialética de ampliação de direitos em um dado momento sócio-político (SOUSA JR., 2015), uma vez que ela expressou de forma consistente um recuo no reconhecimento formal de direito nos diferentes âmbitos (federal, estadual e municipal), bem como pelo fato de que a análise da legislação pode evidenciar, de forma mais direta e imediata, as questões ideológicas e práticas que movimentaram a máquina estatal brasileira a organizar a Copa do Mundo.

Diga-se, nesse aspecto, que o processo legislativo normalmente está mais aberto às pressões de *lobbies*, das vantagens imediatas e dos modismos e que, entretanto, realiza mediação entre diferentes perspectivas e interesses. Portanto, é um espaço de organização de parcela do poder social que, no entanto, na atual quadra da história brasileira, dificilmente contraria interesses privados (capital) e governamentais ao mesmo tempo.

De antemão, registre-se que as normas analisadas não contrapõem, no plano normativo, as leis protetivas do direito à moradia, por meio de revogação ou derrogação. A legislação aprovada impactou o regime jurídico urbanístico ao viabilizar um conjunto de práticas e ao priorizar determinadas ações. Conforme será exposto, as alterações normativas promovidas sob auspício da FIFA constituíram um regime jurídico contraditório àquele descrito no capítulo anterior, e que pode ser compreendido em três dimensões: administrativa, econômica e política.

Nos próximos itens, sustento que a legislação identificada permite concluir que tal regime jurídico, nos distintos níveis federativos, guarda características em comum:

- a) na dimensão administrativa, a produção de uma institucionalidade amistosa à FIFA e tolerante com despejos;
- b) na dimensão econômica, a priorização de investimentos em obras de grande impacto urbanístico; e
- c) na dimensão política, a adesão ao modelo de planejamento urbano empreendedorista.

Desta forma, os objetivos deste capítulo são: (2.1) traçar um perfil das exigências feitas pela FIFA e aceitas pelos organizadores brasileiros, por meio dos cadernos de encargos, matriz de responsabilidades e contratos de cidade-sede; (2.2) avaliar as alterações promovidas na legislação da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, sob a justificativa da Copa do Mundo de 2014; e (2.3) analisar as alterações legislativas nas cidades-sede, em que o zoneamento e o regime de índices foram alterados para beneficiar empreendimentos específicos, dentre os quais se destaca o caso da cidade de Porto Alegre, em que foram beneficiados dois estádios. Tais aspectos indicam a consolidação de um modelo de planejamento urbano contraditório com os princípios da política urbana constantes na CRFB e no Estatuto da Cidade.

2.1 AS EXIGÊNCIAS DA FIFA E OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PARA SEDIAR A COPA

O Governo Federal, ao submeter a candidatura do Brasil para sediar a Copa do Mundo de 2014, o fez mediante a assunção de responsabilidades diversas³⁹, que garantiriam a realização dos jogos e o sucesso do evento. Após definida sua realização, começaram a ser difundidos diversos documentos de natureza obrigatória para a construção dos estádios – por meio do chamado caderno de encargos –, para investimento em infraestrutura – matriz de responsabilidades –, e para as cidades-sede – contrato de cidade-sede (*hostcity agreement*).

O caderno de obrigações ou de encargos é um manual de elevado detalhamento técnico com o objetivo de padronizar todos os aspectos referentes à construção e gestão dos estádios e de seus arredores, excetuando apenas o conceito arquitetônico (*design*) dos estádios, que de resto estão padronizados e transformados nas novas “arenas”. Conforme explica Christopher Gaffney:

³⁹ Conforme registrou Gaffney, “embora o dossiê de candidatura do Brasil não seja um documento público, é provável que dentro dele existissem projetos para reformar ou construir pelo menos 18 estádios para atender às exigências da FIFA” (2015a, p. 186).

Tais mudanças encontram suporte no pacote de exigências imposto pela FIFA. O Caderno de Encargos e o documento intitulado “Requisitos e Recomendações Técnicas para os Estádios” estabelecem um vasto conjunto de regras e condições mínimas para a arquitetura e funcionamento dos estádios para a Copa do Mundo. Tais exigências atingem profundo nível de detalhamento, tais como a medição milimétrica de cada assento (GAFFNEY, 2015a, p. 199).

Para além dos detalhes internos aos estádios (como a dimensão das cadeiras), interessa o impacto no contexto urbano em que são inseridos, levando a reconstrução de alguns estádios (como no caso do Mané Garrincha, em Brasília), grandes reformas (como no caso do Maracanã, no Rio de Janeiro, ou do Beira-Rio, em Porto Alegre) ou à construção de estádios inteiramente novos (como no caso da Arena Pernambuco, ou do Itaquerao, em São Paulo). As exigências em relação aos estádios foram determinantes:

Numa avaliação da FIFA feita em 2007, quando o Brasil se candidatou para a Copa do Mundo, o país não possuía nenhum estádio que atendesse às exigências da entidade para sediar jogos oficiais. Esta avaliação foi surpreendente dado o fato que o Maracanã tinha acabado de passar por uma reforma de R\$ 300 milhões para os XV Jogos Pan-Americanos, realizados no mesmo ano. (...) De fato, a maioria dos estádios brasileiros não tinha condições satisfatórias para realizar eventos como a Copa do Mundo com suas demandas “tecnológicas” (GAFFNEY, 2015a, p. 186).

Soma-se ao caderno de encargos, centrado no detalhamento do estádio e seu entorno, a matriz de responsabilidades, que tem como objetivo organizar as demandas de infraestrutura das cidades-sede, incluindo as áreas de mobilidade, turismo, segurança e tecnologia envolvidos no desenvolvimento dos jogos, do seu acompanhamento por turistas, jornalistas e patrocinadores. Segundo informação oficial disponível no Portal da Copa:

Conceitualmente, a Matriz de Responsabilidades é um plano estratégico de investimento no desenvolvimento do país. São investimentos que já seriam necessários e que acabaram sendo antecipados e priorizados nas 12 sedes pela oportunidade de realizar uma Copa do Mundo no Brasil (PORTAL DA COPA, 2014, sem grifo no original).

O processo técnico-político de construção e definição dos projetos (que já seriam necessários) incluídos na matriz de responsabilidades foi realizado sem participação social ou transparência, assim como o próprio processo de definição das cidades-sede:

Nos bastidores do governo Lula havia uma intensa negociação para maximizar os benefícios políticos e o processo de escolha das cidades-

sede aconteceu a portas fechadas. Sabe-se que cada cidade aspirante apresentou o que podemos chamar de “projeto cidade-sede”, para ser avaliado pelo governo federal, a CBF e a FIFA. Não houve conversa com a população sobre essas propostas (GAFFNEY, 2015a, p. 186).

Grupos de trabalho estruturados em articulações – inicialmente informais⁴⁰ – entre empresários locais, representantes da FIFA e detentores de cargos públicos reuniram projetos com origens diversas: demandas antigas ou novas de mobilidade urbana nas cidades, alguns projetos engavetados pela burocracia há décadas, bem como projetos idealizados e dimensionados para atender as demandas específicas da Copa. Essa coalizão de interesses organizou a agenda de prioridades públicas:

A Matriz de Responsabilidades para cada cidade-sede dimensionou os gastos previstos nos três níveis de governo, e as obras que cada cidade-sede se comprometia a executar. Em Fortaleza, esses projetos ganharam prioridade, mesmo diante de leis orçamentárias, Plano Diretor e outras previsões legislativas e administrativas que apontavam diferentes necessidades (PINHEIRO *et al.*, 2015, p. 316).

Tal circunstância de redefinição do planejamento urbano se evidenciou em todas as cidades-sede, de forma não apenas a priorizar obras que não haviam sido discutidas com a população, mas também por meio da criação de estruturas que tinham como objetivo agilizar seu andamento e sua entrega:

A inclusão da Copa como item de primeira importância na agenda política desconsiderou os processos participativos e as obras passaram a ser geridas primando pela rapidez da execução, mesmo que para isso fosse preciso modificar legislações e ignorar avanços obtidos na disputa política (PINHEIRO *et al.*, 2015, p. 316).

Entre os meses de janeiro de 2010 (em que foi assinada a primeira versão da matriz de responsabilidades pelos representantes da FIFA, pelo então Ministro dos Esportes e pelos governadores e prefeitos) e dezembro de 2014, foram aprovadas 27 resoluções do Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (GECOPA), em que foram atualizadas as obrigações para incluir e, muito frequentemente, excluir compromissos que haviam sido assumidos. A Resolução GECOPA Número 27 (publicada no Diário Oficial da União em 24.12.2014) autorizou a atualização e a

⁴⁰ No Estado do Mato Grosso, a Assembleia Legislativa instalou Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar quem seriam “os responsáveis” pelo “caderno de encargos”: Conforme notícia publicada em 22/09/2015: “‘O caderno de encargos não foi feito do dia para a noite, nem em um passe de mágica. Levou tempo, com certeza havia técnicos envolvidos na elaboração do mesmo e nós queremos saber quem esteve no comando de tudo isso. O caderno precisa de um responsável e nós iremos identificá-lo’, ponderou Silvano Amaral, ao alertar que se empresas privadas participaram terão que comparecer à CPI, ainda que tenham participado na condição de colaboradora ou contratada” (PONTES, 2015).

revisão da Matriz de Responsabilidades, mesmo passados cinco meses do término dos jogos.

Nesse cenário de constantes modificações dos investimentos, pelas mais diversas razões, parte das obras foram retiradas da matriz de responsabilidades porque não ficaram prontas (RIBEIRO, 2015, p. 335) e sem que a população pudesse manifestar seu interesse em priorizar tais obras. Tais alterações ocorridas na lista de prioridades, em todos os estados, dificultaram seu monitoramento.

Inicialmente, a matriz de responsabilidades previu avanços em temas que, no decorrer dos anos, foram incorporados⁴¹ – uma vez que continha “um novo arranjo institucional para a Copa do Mundo de 2014, mais transparente [ao] controle social sobre as intervenções” (SILVA *et al.*, 2015, p. 364). Entretanto, a dinâmica estabelecida entre o planejamento e a execução das ações previstas não permitiu que fossem submetidas ao debate público. Nesse sentido, quanto ao processo político em Natal, “verificou[-se] um quadro de confronto entre a agenda de governo (corporativa e fechada a poucos interessados) e a demanda da sociedade civil (aberta e pública)” (SILVA *et al.*, 2015, 364).

Ainda sobre o arranjo institucional construído para organizar a realização do Megaevento, é notável o desenvolvimento de estruturas de gerenciamento e de articulação entre os diferentes níveis de governo para fazer cumprir os compromissos assumidos. Assim, a matriz de responsabilidades:

criou mecanismos institucionais de coordenação e cooperação entre o governo federal, demais entes federativos e agentes privados, visando às intervenções urbanas necessárias à realização do Megaevento esportivo. Um fator de coalizão política engendrada pelos interesses nos projetos urbanísticos independente do arranjo partidário ou ideológico existente (SILVA *et al.*, 2015, p. 362).

A inclusão de projetos na matriz de responsabilidades também possibilitou acesso a um maior montante de recursos por meio do Programa de Aceleração do

⁴¹ Em maio de 2009, foi aprovada a Lei Complementar n. 131, chamada Lei da Transparência que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) para incluir dispositivos que determinam “a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, que vieram a consolidar, juntamente com a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011), um ambiente de maior publicidade e disponibilidade de informações para os órgãos de controle e para a cidadania em geral. No mesmo sentido, foi editado o Decreto n. 7.034, de 15 de dezembro de 2009, que “Dispõe sobre a divulgação, por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, de dados e informações relativos à Copa do Mundo de Futebol de 2014”.

Crescimento (PAC Mobilidade, PAC da Copa), bem como permitiu a utilização de procedimentos especialmente criados para a Copa. Assim:

os municípios buscaram argumentos para a inclusão de obras que não eram prioritárias para a realização dos jogos, mas que poderiam promover mudanças duradouras na estrutura urbana e se beneficiar com flexibilizações de regras licitatórias especiais para as obras vinculadas à Matriz de Responsabilidade (SOARES, 2015, p. 371).

A partir da disponibilidade de recursos para a realização de obras, vinculados aos propósitos neodesenvolvimentistas, apostou-se na realização de obras de infraestrutura de mobilidade urbana, sob justificativa da Copa: “os recursos em mobilidade são os principais investimentos de reestruturação das cidades, incidindo sobre a dinâmica urbana na perspectiva da (re)valorização de certas áreas e na viabilização dos investimentos da expansão urbana” (SILVA *et al.*, 2015, p. 353).

Tal circunstância se evidenciou em São Paulo, em que os investimentos previstos para as obras de mobilidade urbana destinaram-se quase que exclusivamente para infraestrutura viária, demonstrando que não se tratava de um projeto novo ou específico para a Copa, mas que tinha origens mais antigas e objetivavam o desenvolvimento de uma região da cidade, interligando modais e a região metropolitana. Conforme as pesquisadoras Carvalho e Gagliardi, as obras viárias em torno do novo estádio de Itaquera tinham como horizonte a reestruturação da Avenida Jacu Pêssego:

O motivo pelo qual a Avenida Jacu-Pêssego tem sido alvo de ações de intervenção urbana promovidas pela municipalidade [desde 2004], sempre em convênio com o governo do Estado, é o fato não só de possuir papel estrutural na organização dos fluxos internos à Zona Leste [de São Paulo], mas também porque, por meio dela, é possível atingir, na direção norte, o aeroporto de Guarulhos, e ao sul, o porto de Santos e a região do ABC, (...) É, portanto, uma avenida extremamente importante para interligação da cidade de São Paulo à região metropolitana.

Assim, as obras viárias, que a princípio pareciam exclusivamente destinadas aos torcedores que se dirigiriam ao estádio, se integram a um complexo viário de extrema relevância para o fluxo dos negócios a serem incentivados por meio da operação urbana consorciada⁴², reafirmando o que temos dito: que os investimentos voltados à recepção da Copa se submetem, antes, ao planejamento de longa duração direcionado à Zona Leste (2015, p. 477-8, sem grifos no original).

⁴² Trata-se da Operação Urbana do Rio Verde, que está prevista desde 2004. O caso é exemplar de adequação entre as necessidades novas surgidas em razão da Copa e a existência de projetos que, embora previstos, tinham pouca viabilidade de execução.

A crítica subjacente a esse diagnóstico é de que tal planejamento de longo prazo em relação a essa região da cidade de São Paulo, está vinculado a uma dinâmica de realocação da região, outrora industrial, como centro de serviços precarizados da nova estrutura de cidades globais. Mais relevante é o fato de que o processo de definição da agenda de desenvolvimento local e regional, nos moldes do planejamento estratégico, é realizado por meio de coalizões entre técnicos, gestores e empresários, sem que sejam discutidos ou avaliados com a população.

Além dos cadernos de encargos, que organiza e estrutura detalhadamente a construção, reforma e adaptação dos estádios, e da matriz de responsabilidades, que se configurou como um conjunto de intervenções voltadas à qualificação de regiões da cidade, relacionadas ou não com o megaevento, também foram assinados os “contratos de cidade-sede” (*hostcity agreements*). Conforme noticiado à época, o contrato somente foi tornado público em 06 de novembro de 2011, após recomendação do Ministério Público Federal (PRETO, 2012).

O contrato de cidade-sede é um documento que, de forma bastante direta, prevê todos os direitos da FIFA (definida no preâmbulo como “entidade reguladora mundial do esporte Futebol” e “criadora da Copa do Mundo FIFA”) e do Comitê Organizador Local, de um lado, e todas as obrigações assumidas pelo Poder Público para garantir a realização dos jogos e dos “negócios FIFA”, de outro. A maior parte das cláusulas busca fazer reserva de exploração comercial dos jogos pelos parceiros da FIFA e desobrigar a entidade de responsabilidades jurídicas.

Assim, o contrato atribui poderes à FIFA, como a definição da área submetida ao regime de “zonas de exclusão” (matéria de direito administrativo, de restrição de uso de áreas públicas e privadas) e sobre quais pessoas físicas ou jurídicas terão isenções de impostos (matéria de direito fiscal e tributário), enquanto:

em contrapartida, a cidade-sede deve reformar ou construir toda a infraestrutura, treinar pessoal, oferecer segurança, transporte, e custear a gestão de todo esse aparato durante o megaevento esportivo. Porém, se algo der errado, a Fifa não tem nenhuma responsabilidade, tem sim direitos. A entidade pode exigir ressarcimento da cidade-sede por perda ou dano; enquanto a cidade-sede renuncia⁴³ do direito de pedir ressarcimento da Fifa (GAFFNEY, 2012)

⁴³ Cláusula 33.18: “Indenização: A cidade Sede pelo presente renuncia a toda e qualquer reivindicação de responsabilidade contra o COL, a FIFA e seus dirigentes, diretores, membros, agentes ou empregados, a respeito de qualquer perda ou dano à cidade, quer ou não tal perda ou dano tenham sido causados por, ou resultarem de negligência do COL, da Fifa, de seus dirigentes, diretores, membros, agentes ou empregados, na medida em que tal perda ou dano estejam incluídos na classificação de perigos cobertos pelo tipo de seguro de propriedade que a Cidade Sede é obrigada a manter segundo este contrato. A

Ao analisar o modelo de negócios viabilizados pelos megaeventos, Gaffney (2015b) sugere que as exigências jurídicas que condicionam a realização do evento, do qual o contrato de cidade-sede é um exemplo privilegiado, têm como objetivo garantir a ampliação da transferência de capitais. Assim, os investimentos nas áreas de transporte, segurança, hospedagem e empreendimentos esportivos são planejados em patamares próximos do irrealizável e visam a ampliar demanda de mercado em uma escala só passível de fornecimento por poucos conglomerados, ao passo que são financiados por recursos públicos.

Ao tratar do tema da segurança na Copa do Mundo de 2014, o contrato de cidade-sede transfere os ônus para as cidades e países que sediam os eventos, estabelecendo as particularidades a serem adaptadas para o evento (escoltas, guarda-costas, *stewards*⁴⁴) e as áreas de atuação das forças de segurança pública:

No campo de segurança pública é notável que a FIFA não assumiria nenhum custo de segurança para o evento, seus patrocinadores, os times, delegações. As cidades-sede são responsáveis pelo treinamento dos agentes que atuarão nos estádios e a FIFA será indenizada por qualquer dano ou incidente envolvendo segurança pública no país durante a Copa do Mundo (GAFFNEY, 2015b, p. 178).

As obrigações determinadas pelos diferentes documentos indicados (caderno de encargos, matriz de responsabilidades e contrato de cidade-sede) têm distintas naturezas, mas coincidem pela unilateralidade de obrigações e pela padronização institucional que indicavam. Destaca-se que a matriz de responsabilidades se diferencia dos demais documentos por ter sido construída com a participação ativa dos governos locais, estaduais e, em alguns casos, do governo federal – que, em todos os casos, avalizou as definições.

A participação dos governos na definição dos projetos priorizados, entretanto, não significa sua adequação às necessidades da população, ou consulta pública sobre seu mérito. O que unifica esses documentos é, então, o fato de que não são procedimentos comuns, não passaram por deliberação pública, preveem um

Cidade Sede ainda indeniza e mantém a FIFA, o COL e as Afiliadas Comerciais, as Emissoras, a Emissora Principal [Rede Globo], e seus respectivos dirigentes, diretores, membros, empregados, consultores e agentes externos imunes contra toda e qualquer obrigação ou responsabilidade, incluindo, sem limites, toda e qualquer reivindicação, perda, dano, ferimento, responsabilidade, objeção, demanda, recuperação, deficiência, custo e despesa que eles possam sofrer ou incorrer como resultado de, ou de qualquer forma conectados a este Contrato, ou qualquer ato ou omissão da Cidade Sede sob este documento. As obrigações da Cidade Sede estabelecidas nesta cláusula sobrevivem à rescisão deste Contrato" (CONTRATO DE CIDADE SEDE, 2011, p. 37).

⁴⁴ Seguranças privados, treinados para atuar dentro e no entorno dos estádios, normalmente desarmados.

conjunto de garantias contratuais à FIFA e seus parceiros e estabelecem diversas obrigações aos poderes públicas. É, então, com base nesses documentos, que as instituições públicas assumiram as obrigações jurídicas de realizar as obras de infraestrutura e produzir mudanças legislativas, que afetaram o regime jurídico de proteção ao direito à moradia. Por isso, e para apreender as dimensões jurídicas assumidas pelo evento, é que foram analisadas as alterações promovidas na legislação brasileira sob a justificativa da Copa, conforme critérios de busca indicados acima.

2.2 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO APROVADA SOB A JUSTIFICATIVA DA COPA

A análise das normas produzidas para viabilizar a realização desse megaevento esportivo, de repercussão mundial e impacto nacional, permite traçar um perfil abrangente, ainda que não totalizante, da interface de determinada coalizão de interesses com o sistema jurídico vigente. Uma agenda organizada de determinados interesses segmenta sua intervenção por áreas, o que inclui uma dimensão jurídica relevante, abrangendo o direito positivo, ainda que não se esgote nele. Assim, as mudanças normativas propostas ou ocorridas sob justificativa da Copa permitem identificar os grupos de interesses envolvidos na sua produção e seus objetivos.

As mudanças – aparentemente temporárias – realizadas na legislação revelam uma dinâmica que inicia com a renúncia fiscal obrigatória (isenções de impostos), a qual foi seguida por um conjunto significativo de operações de crédito dos entes públicos com bancos públicos brasileiros (BNDES, Banco do Brasil, Caixa) e bancos internacionais (BID, BIRD), cuja justificativa, na maior parte dos casos, é a realização de investimentos de infraestrutura (mobilidade, estádios), que constam na matriz de responsabilidades como obras que são – em alguns casos, não são – relacionados à realização dos jogos.

Quanto aos aspectos organizacionais, foram criadas estruturas de governo específicas para viabilizar a realização dos jogos, direcionando recursos humanos, materiais e financeiros, para garantir o cumprimento das metas estabelecidas e das obrigações assumidas. Como disse um representante da Prefeitura de Porto Alegre, em debate público sobre a Copa⁴⁵, sua função institucional era “lubrificar as engrenagens administrativas para que nada emperrasse”. No mesmo sentido, foram previstos em Lei

⁴⁵ Conferência “Direito Urbanístico: as modificações de Porto Alegre para a Copa”, realizada no dia 22 de outubro de 2010, durante a I Semana Acadêmica da FMP: novos caminhos do Direito.

procedimentos administrativos para emissão de licenças em modalidade diferenciada, cujo objetivo era “agilizar” a entrega da licença.

Para viabilizar a exploração comercial dos patrocinadores oficiais da Copa, foram aprovadas leis que restringiram a venda de produtos de marcas concorrentes e que alteraram proibições existentes sobre o consumo de bebidas alcoólicas, bem como foram excepcionadas leis que previam cobrança diferenciada de ingressos de idosos e estudantes, por exemplo. Ainda, foram aprovadas regras que previam que os custos do transporte de delegações e de organizadores do evento correriam por conta do poder público municipal ou estadual.

Por fim, há um conjunto de leis aprovadas com o objetivo de atender a demandas específicas de empresários do setor imobiliário – ou de dirigentes de clubes proprietários de imóveis – que realizaram alterações no plano diretor ou na lei de ocupação e uso do solo com a finalidade de atribuir um regime urbanístico (potencial construtivo) mais permissivo às edificações, valorizando, dessa forma, imóveis e regiões das cidades (ver 2.3). A valorização imobiliária é a justificativa explícita ou implícita para essas modificações, que foram realizadas à revelia do planejamento democrático.

Pode-se falar em três ondas de mudanças legislativas:

- a) Na primeira onda, entre 2008 e 2009, previamente à confirmação das cidades-sede, muitos municípios e estados aprovaram leis que mostravam iniciativa dos gestores e boa vontade dos legisladores com a possibilidade de receber os jogos. Em geral, nesse momento, aprovaram-se leis de isenção de impostos (notadamente ICMS e ISS em níveis estadual e municipal, respectivamente). Essa predisposição significou a demonstração real de interesse das cidades em sediar os jogos e seu compromisso em fazer as mudanças legais solicitadas. Quanto às cidades-sede, das dezoito cidades que se candidataram a sediar os jogos, as doze escolhidas não surpreenderam⁴⁶, uma vez que a lógica do evento indicava sua preferência em se concentrar nas maiores cidades ou com maior potencial econômico. Para citar um critério quantitativo, somente

⁴⁶ O anúncio oficial ocorreu em 31 de maio de 2009, mas “muitas cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília e Porto Alegre já sabiam que estariam na lista” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2009).

as cidades de Natal e Cuiabá não estão entre as 12 maiores populações metropolitanas (ver Tabela 1):

Tabela 1- Estimativa da População das Regiões Metropolitanas

ORDEM	REGIÃO METROPOLITANA	POPULAÇÃO 2014	% POPULAÇÃO TOTAL
1º	RM SÃO PAULO	20.935.204	10,32%
2º	RM RIO DE JANEIRO	11.973.505	5,91%
3º	RM BELO HORIZONTE	5.767.414	2,84%
4º	RM PORTO ALEGRE	4.161.237	2,05%
5º	RIDE DF E ENTORNO	4.118.154	2,03%
6º	RM SALVADOR	3.919.864	1,93%
7º	RM RECIFE	3.887.261	1,92%
8º	RM FORTALEZA	3.818.380	1,88%
9º	RM CURITIBA	3.414.115	1,68%
10º	RM CAMPINAS	3.043.217	1,50%
11º	RM MANAUS	2.478.088	1,22%
12º	RM GOIÂNIA	2.296.678	1,13%
13º	RM BELÉM	2.129.515	1,05%
14º	RM GRANDE VITÓRIA	1.884.096	0,93%
15º	RM BAIXADA SANTISTA	1.781.620	0,88%
16º	RM NATAL	1.462.045	0,72%
17º	RM GRANDE SÃO LUÍS	1.403.111	0,69%
18º	RM MACEIÓ	1.246.421	0,61%
19º	RM JOÃO PESSOA	1.195.904	0,59%
20º	RM NO/NE CATARINENSE	1.191.558	0,59%
21º	RIDE TERESINA	1.180.930	0,58%
22º	RM FLORIANÓPOLIS	1.111.702	0,55%
23º	RM ARACAJU	912.647	0,45%
24º	RM VALE DO RIO CUIABÁ	871.729	0,43%
25º	RM LONDRINA	818.300	0,40%
TOTAL 25 MAIORES RM		87.002.695	42,91%
TOTAL BRASIL		202.768.562	100,00%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais - Copis.
Onde: RM = Região Metropolitana e RIDE = Região Integrada de Desenvolvimento

Fonte: IBGE, 2014.

Nota: As cidades-sede de Natal e Cuiabá aparecem, respectivamente, em 16º e 24º lugares na ordem das regiões metropolitanas mais populosas do Brasil.

- b) A segunda onda, entre 2009 e 2013, foi marcada pela produção de normas de organização administrativa dos entes governamentais (normas sobre licitações, licenciamento de projetos, criação de estruturas); para o cumprimento das responsabilidades assumidas (operações de crédito, desapropriações); e urbanísticas (mudança de

regime urbanístico, doação de imóveis). Nesse período, foram priorizadas as mudanças que eram exigidas pelos integrantes da coalizão de apoio;

- c) A terceira onda, por fim, em 2013 e 2014, significou um forte movimento de adesão aos modelos de legislação apresentados por meio das reuniões de alinhamento do COL, com o Ministério dos Esportes e os representantes de Estados e Municípios. Nessa fase, foram encaminhados os *assuntos pendentes*, especialmente aqueles que dizem respeito às restrições que precisavam ser erguidas (comércio ambulante) ou removidas (venda de bebidas alcoólicas nos estádios) em relação ao jogos. Nesse período, predominaram as normas de interesse direto da FIFA.

As medidas adotadas nessas três ondas têm níveis de importância muito distintos entre si, mas representam, se observado o conjunto, a articulação de um projeto de construção de uma política pública nacional, com alto grau de coordenação e de adesão e de estruturação de um regime jurídico próprio. Para apreender a dimensão qualitativa das mudanças realizadas, deixa-se de registrá-las em ordem estritamente cronológica, expondo os grandes temas envolvidos para avaliar o sentido dessas mudanças, de forma a dimensionar a articulação entre normas federais, estaduais, distritais e municipais. Posteriormente, serão analisadas as normas municipais referentes ao regime urbanístico.

2.2.1 A estrutura administrativa organizada para a Copa

Para elaborar o projeto de políticas públicas de competência do Governo Federal, visando à candidatura do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014, foi instituído Grupo de Trabalho Interministerial, por meio de Decreto não numerado, de 1º de novembro de 2006. Este decreto estabeleceu, no art. 3º, as competências do Grupo de Trabalho:

- I - elaborar plano estratégico e definir ações governamentais, com base nas exigências contidas no caderno de encargos estabelecidos pela FIFA; e

II - promover as articulações necessárias para a eficaz implementação das ações, inclusive no âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

A realização da Copa do Mundo dependia de grande coordenação e articulação institucionais, baseada na elaboração de plano estratégico, vinculado ao caderno de encargos. Esse Grupo de Trabalho foi o primeiro das muitas estruturas de gestão replicadas em todas as instituições envolvidas, voltadas à organização da *agenda copa*. No âmbito Federal, foi criado o Comitê Gestor da Copa – CGCOPA e seu Grupo Executivo, por meio de Decreto não numerado de 14 de janeiro de 2010, “para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014”.

O Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA tinha, dentre outras, as atribuições de estabelecer as metas e monitorar os resultados da execução do Plano Estratégico e:

Art. 3º (...) IV - coordenar e aprovar as atividades governamentais referentes à Copa do Mundo FIFA 2014 desenvolvidas por órgãos e entidades da administração federal direta e indireta ou financiadas com recursos da União, inclusive mediante patrocínio, incentivos fiscais, subsídios, subvenções e operações de crédito;

Foi por meio dessas estruturas (CGCOPA e GECOPA) que se produziu o permanente acompanhamento das obras e das responsabilidades de todos os estados e municípios envolvidos, com base nos compromissos previamente assumidos. No âmbito do GECOPA a matriz de responsabilidades foi revisada diversas vezes, levando às adequações entendidas como necessárias e, representando, assim, uma grande capacidade de coordenação e articulação. Entretanto, os estados e municípios também criaram suas estruturas de organização administrativa voltadas a garantir a execução dos projetos.

Ainda em âmbito federal, houve a criação, em 2011, da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos – SESGE, vinculada ao Ministério da Justiça, cuja competência era de coordenar⁴⁷ a “atuação dos órgãos envolvidos na segurança pública e defesa civil das esferas de governo, federal, estadual e municipal,

⁴⁷ Os órgãos a que a SESGE desenvolveu relações de cooperação e integração envolveu: Força Nacional de Segurança Pública, polícias estrangeiras, como a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol), Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícias Militares e Cíveis; Corpos de Bombeiros; Órgãos Executivos de Trânsito; Guardas Municipais; Juizados Especiais Criminais; Juizados da Infância; Ministério Público; Receita Federal; Infraero, Anvisa, Defesa Civil, concessionárias de energia, gás, luz e empresas de segurança privada (GAFFNEY, 2015b, p. 179).

sendo a interface do Estado Brasileiro com o Comitê Organizador da Copa do Mundo FIFA BRASIL 2014 e da Rio 2016” (MJ, [2011]).

Essa nova estrutura de governo tinha como principal atribuição realizar o “planejamento de operações preventivas e de respostas aos riscos, ameaças e incidentes” (MJ, [2011]), de forma que fosse possível “integrar as forças policiais federais e as mantidas pelos estados-sede, criar padrões de atendimento e treinamento e deixar um legado de segurança, tanto do ponto de vista tecnológico como de infraestrutura e capacitação” (GAFFNEY, 2015b, p. 179).

A SESGE explicita que, na sua atuação em grandes eventos,

as operações de segurança compreendem todos os serviços que viabilizem a fluidez do cronograma do evento, urgências e qualquer incidente grave ou catástrofe natural que ameace a segurança da população em geral, dos espectadores dos jogos, convidados do megaevento, delegações e comitivas (MJ, [2011]).

Para atingir suas finalidades, a principal ação da SESGE foi a criação e implantação dos Centros Integrados de Comando e Controle, Regionais e Nacionais, que consolidam uma integração de controle até então inexistente. Segundo Gaffney, a sua construção é vista:

como um dos maiores legados dos megaeventos esportivos. Todas as cidades-sede são obrigadas a construir Centros Integrados de Comando e Controle (CICC). Esses centros empregam tecnologia de ponta e reúnem todas as instituições de segurança pública no mesmo prédio. Nacionalmente são dois centros de CICC que organizarão as ações do poder público durante a Copa e as Olimpíadas, um no Rio de Janeiro e outro em Brasília (2015b, p. 171).

A estruturação dessa política pública de segurança de âmbito nacional, com forte presença nos estados e cidades envolvidos, envolveu dezenas de treinamentos, reuniões e experiências. Conforme relata Gaffney (2015b), as polícias de São Paulo e Rio de Janeiro experimentaram, a partir de 2012, as novas tecnologias de identificação de pessoas por câmera em jogos de futebol, no carnaval, no réveillon e na Jornada Mundial da Juventude em 2013. Como consequência, aumenta o controle social pelas agências policiais e, ao mesmo tempo, constrói-se uma rede de monitoramento moderna e capaz de intervir em situações de risco ou de violência, ao menos nas regiões centrais das cidades.

A exemplo do Grupo Executivo federal e da SESGE, foram criadas diversas estruturas no Distrito Federal, nos Estados e Municípios destinadas a garantir o

cumprimento das obrigações assumidas e das metas estabelecidas, conforme Tabelas 2 e 3 abaixo.

Tabela 2 – Estruturas criadas ou direcionadas à Copa, por unidade da federação

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ESTRUTURA ⁴⁸
AM	Sociedade de Economia Mista Amazonas Copa 2014 S/A Unidade Gestora do Projeto Copa – UGP COPA (2010-2014) Secretaria Executiva Adjunta de Segurança Integrada para Grandes Eventos - SEASGE
BA	Secretaria Estadual para Assuntos da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014 – SECOPA Comitê Gestor da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014
CE	Secretaria Especial da Copa 2014 (2011-2014) Secretaria Especial de Grandes Eventos Esportivos – SEGE (a partir de 09/2014)
Distrito Federal	Secretaria Extraordinária da Copa 2014
MG	Secretaria de Estado Extraordinária da Copa do Mundo Coordenadoria Especial da Copa do Mundo, integrante da Secretaria de Estado de Turismo e Esportes (a partir de 2013)
MT	Agência Estadual de Execução dos Projetos da Copa do Mundo - FIFA 2014 - AGECOPA (2009 e 2011); e Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo - FIFA 2014 - SECOPA (2011 -2014)
PE	Secretaria Extraordinária da Copa de 2014
PR	Secretaria Especial de Assuntos da Copa do Mundo Fifa 2014
RJ	Escritório de Gerenciamento de Projetos da Casa Civil – EGP-Rio
RN	Secretaria Extraordinária para Assuntos Relativos à Copa do Mundo 2014 - SECOPA
RS	Gabinete Executivo da Copa do Mundo 2014 (2009) Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo 2014 (2009-2010) Comitê Gestor da Copa 2014-RS – CGCOPA e Grupo Executivo – GECOPA 2014-RS (2011-2014)
SP	Comitê Paulista da COPA 2014 (2011)

Fonte: Legislação estadual/distrital.

Nota: A indicação, quando presente, entre parênteses ao lado do nome das secretarias é referente às datas do ano de criação e extinção do órgão.

Ao longo do tempo, algumas estruturas governamentais foram sendo substituídas para se readequarem às mudanças de gestão em 2010 (nos estados) e 2012 (nos municípios), mas também houve, a partir de 2013, um movimento de incorporação das estruturas da Copa por outras secretarias (por exemplo, no Estado de Minas Gerais e no Município de Recife), possivelmente em reação às manifestações de maio e junho (ver Capítulo 4).

⁴⁸ As estruturas de governo listadas foram criadas oficialmente ou tiveram suas competências explicitamente modificadas para incluir atribuições relacionadas à Copa. Houve, em muitos casos, distribuições de atribuições relacionadas à Copa para os órgãos preexistentes, bem como a chamada transversalidade dessas novas estruturas, em que o órgão especial/extraordinário tem por atribuição mobilizar e pressionar outros órgãos ou agentes públicos a realizar as tarefas de que são titulares. Então, a mobilização administrativa em tarefas resultantes da Copa é significativamente superior àquela oficial.

Tabela 3– Estruturas criadas ou direcionadas à Copa, por município

MUNICÍPIO	ESTRUTURA
Belo Horizonte	Gerência de Projetos do Comitê Executivo da Copa do Mundo de 2014 (2011) Comitê Executivo Municipal das Copas (2011) Secretaria Municipal Extraordinária para a Copa do Mundo (dezembro 2012)
Cuiabá	Secretaria Extraordinária para Assuntos da Copa do Mundo 2014 (2009) Secretaria Extraordinária para Assuntos da Copa do Mundo 2014 e Turismo- COPATUR (2009-2010)
Curitiba	Secretaria Municipal Extraordinária da COPA 2014 - SECOPA
Fortaleza	Secretaria Municipal Extraordinária da Copa - SECOPAFOR
Manaus	Comissão Especial de Acompanhamento dos Temas propostos pela FIFA Comitê Local Integrado Pró-Copa 2014 Unidade Gestora do projeto Copa – UGP Copa (2013) Fundação Municipal de Cultura, Turismo e Eventos – Manauscult (2013)
Natal	Secretaria Adjunta de Planejamento de Obras da Copa 2014 (2009 -2011) Secretaria Municipal de Juventude, Esporte, Lazer e Copa do Mundo da FIFA – SECOPA (2011 - 2014)
Porto Alegre	Secretaria Extraordinária da Copa de 2014 – SECOPA
Recife	Unidade Executora Municipal do Recife (2009) Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo de 2014 (2011-2013) Secretaria de Esportes e Copa do Mundo (2013 a 2015)
Rio de Janeiro	Empresa Rio 2016 – E-Rio 2016 Secretaria Especial da Copa 2014 e Rio 2016 – SERIO Coordenadoria de Licenciamento de Empreendimentos da Copa 2014 e Olimpíadas 2016 da Coordenadoria Geral de Parcelamentos e Edificações - U/CGPE/CLO
Salvador	Comitê Gestor da Copa 2014 Escritório Municipal da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014
São Paulo	Comitê Municipal da Copa de 2014 (2011-2013). Comitê Integrado de Gestão Governamental Especial para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 – SPCOPA (2013-2014) Secretaria Especial de Articulação para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 (2011-2012)

Fonte: Legislação municipal.

Nota: A indicação, quando presente, entre parênteses ao lado do nome das secretarias é referente às datas do ano de criação e extinção do órgão.

A criação dessas estruturas administrativas especiais indica que todas as gestões responderam à demanda da FIFA, bem como a prioridade dada à Copa do Mundo no âmbito das gestões envolvidas, independentemente das disputas eleitorais ocorridas em 2008, 2010 e 2012, e das legendas partidárias vencedoras⁴⁹. Mas a criação de estruturas especiais não era suficiente. Foi necessário, também, criar instrumentos administrativos especiais que ressaltam a importância da Copa em comparação com outras políticas públicas em andamento.

⁴⁹ No período abrangido entre as candidaturas de cidades-sede e a realização da Copa (2007-2014), os estados-sede tiveram governos liderados por integrantes dos seguintes partidos políticos: DEM, PMDB, PMN, PPS, PSB, PSD, PSDB e PT. Já, em âmbito municipal, as cidades-sede foram administradas por integrantes dos seguintes partidos: DEM, PDT, PMDB, PP, PPS, PROS, PSB, PSD, PSDB, PT, PTB e PV. Em ambos os casos, refere-se apenas o partido do(a) governador(a) ou prefeito(a).

2.2.2 O Regime Diferenciado de Contratações Públicas

Os investimentos previstos para ocorrerem em razão da conjugação de planos governamentais para obras de infraestrutura (PAC e Copa, anunciados em 2007, MCMV e Olimpíadas, anunciados em 2009) não encontrava, na avaliação do governo federal, um ambiente administrativo capaz de dar vazão ao volume de projetos e de obras a serem contratadas⁵⁰. Dentre os motivos para essa limitação, estava o procedimento de contratações da Lei Federal n. 8.666/1993, entendido como lento e ineficiente.

Fazia algum tempo, o Governo Federal tentava aprovar normas especiais para as licitações relativas à realização dos eventos Copa do Mundo e Jogos Olímpicos⁵¹, tendo em vista a necessidade de um procedimento mais ágil, capaz de cumprir os prazos. Assim, a inclusão do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) ocorreu por meio da Medida Provisória n. 527/2011, de que veio a ser o Capítulo I da Lei convertida n. 12.462, de 4 agosto de 2011. Em sua primeira versão, a Lei 12.462 previa a utilização do RDC em situações diretamente vinculadas à realização dos megaeventos:

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO);

II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km

⁵⁰ A avaliação de que a capacidade de realizar os investimentos previstos era inferior às demandas do Governo Federal remonta, pelo menos, à aprovação da Lei Federal n. 11.079/2004, que instituiu as parcerias público-privadas. Este modelo sustentou-se na ideia de que o Estado não possuía os recursos e a capacidade técnica para realizar os investimentos, sendo necessária a associação à iniciativa privada. No caso do RDC, a justificativa é procedimental técnica, vinculada à ideia de celeridade na contratação e transferência de parte do planejamento à empresa contratada.

⁵¹ O RDC foi proposto em três oportunidades, por meio das Medidas Provisórias n. 489/2010, 503/2010 e 521/2010 (REZENDE, 2011, p. 7-8), sendo aprovado por meio do Projeto de Lei de conversão (PLV) n. 07/2011, que converteu a MP 527/2011.

(trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II (sem grifos no original).

A utilização do RDC, no momento de seu surgimento, seria possível para as licitações que estivessem previstas na “carteira de projetos olímpicos” (inciso I), para aquelas que fossem definidas pelo Grupo Executivo da Copa, para as obras públicas previstas na matriz de responsabilidades da Copa (inciso II) e para as obras e serviços nos aeroportos das capitais de Estado distantes até 350 km das cidades-sede (inciso III)⁵². Essa limitação temática das finalidades do RDC não possuía fundamentos técnicos específicos, exceto a urgência para realizar as obras dos eventos. O que se fez foi usar a janela temporal dos prazos exíguos para aprovar um novo procedimento que posteriormente seria estendido a outras situações.

O fato é que o rol de situações passíveis de utilização do RDC (em substituição ao procedimento da Lei 8.666) aumentou gradualmente ao longo dos últimos anos, de forma que, em 2012, foram acrescentados os incisos IV e V, incluindo as ações integrantes do PAC e as obras e serviços de engenharia no âmbito do SUS. Em 2015, foram incluídos⁵³ os incisos VI, VII, VIII e IX, e, em 2016, foi acrescentado o inciso X, indicando que se trata de um procedimento licitatório que ganha espaço, não apenas na gestão pública federal, mas também nos estados e municípios.

Houve polêmica, quando da sua aprovação, especialmente em razão de inovar quanto à não-publicidade de algumas informações, tais como o orçamento estimado, e o de transferir o projeto executivo e a execução para o vencedor do certame⁵⁴. Sem entrar na análise dos detalhes do instrumento ou da polêmica, ressalta-se que é comum a desconfiança em relação a inovações sobre procedimentos licitatórios.

⁵² Essa regra, pela distância estabelecida em relação à cidade-sede, teria como prováveis destinatários os aeroportos das seguintes capitais: Goiânia (cidade-sede: Brasília), Florianópolis (cidade-sede: Curitiba), João Pessoa (cidade-sede: Recife), Maceió (cidade-sede: Recife), Aracaju (cidade-sede: Salvador).

⁵³ Lei Federal n. 12.462, de 4 agosto de 2011, Art. 1º (...) IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012); V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. (Incluído pela Lei nº 12.745, de 2012); VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; VII - das ações no âmbito da segurança pública; VIII - das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; e IX - dos contratos a que se refere o art. 47-A. (Incluídos pela Lei nº 13.190, de 2015); X - das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016). O art. 47-A, por sua vez, prevê que: A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

⁵⁴ O Ministério Público Federal ajuizou Ação Direta de Constitucionalidade, que tramita no Supremo Tribunal Federal sob o n. 4655/DF, a qual, até o final de 2015, não teve decisão sobre o mérito (BRASIL, 2011).

Entre outras razões porque o debate ocorre, abstratamente, a partir de modelos e princípios jurídicos, sem que haja muitos estudos de caso, no campo jurídico, sobre licitações, restam os trabalhos na forma de comentários à legislação e o cotejamento com os princípios de direito administrativo.

Superados os questionamentos acerca da legalidade e da constitucionalidade dessa experimentação legislativa (JUSTEN FILHO, 2013), o instrumento foi bem recebido em algumas instituições (como, por exemplo, DNIT e INFRAERO), estando sob contínua análise e auditoria pelos órgãos de controle interno (Controladorias) e externo (Tribunais de Contas). Dessa forma, o RDC tende a se expandir para mais áreas, até que uma revisão ampla da Lei de Licitações possa incorporá-lo definitivamente e corrigir eventuais distorções.

Conforme previsão constitucional, a competência para legislar normas gerais sobre licitações é privativa da União (CRFB, art. 22, XXVII, e art. 37, XXI). No caso, a previsão do RDC pela Lei Federal é suficiente para sua utilização por todos os entes federados, desde que atendam aos requisitos da Lei 12.462/2011. Da mesma forma, o regulamento à Lei do RDC, veiculado por meio do Decreto n. 7.581, de outubro de 2011, estabelece de forma suficiente o detalhamento do instrumento, deixando para os Estados e Municípios interessados em utilizar o instrumento a faculdade de fazê-lo sem que fosse necessária a edição de novas normas.

Entretanto, alguns estados produziram regramento próprio sobre o tema, com objetivos distintos. No caso do Distrito Federal, foi aprovada a Lei nº 5.254, de 20 de dezembro de 2013, com o intuito de ampliar o rol previsto na Lei Federal, incluindo no inciso V do art. 1º as “ações integrantes dos Projetos Estruturantes do Distrito Federal – PEDF”. O acréscimo de hipóteses foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal, que foi julgada procedente⁵⁵, uma vez que é amplamente majoritário o entendimento de que outros entes não podem legislar de forma contraditória com a legislação federal acerca de licitações.

O Estado do Rio Grande do Sul aprovou a Lei n. 14.203, de 9 de janeiro de 2013, que, entre outras disposições, adotou “o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC –, na forma e nos termos previstos na Lei Federal n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011”. Na justificativa do PL, consta expressamente que o RDC será utilizado

⁵⁵ ADI n. 15816, de 23/01/2014. Acórdão n.837196, 20140020015816ADI, Relatora: Sandra de Santis, Conselho Especial, Data de Julgamento: 25/11/2014, Publicado no DJE: 09/12/2014. Pág.: 13.

em “licitações e contratos de responsabilidade do Estado que atendam aos requisitos da referida Lei [federal]”. Também foi editado o Decreto n. 50.406, de 18 de junho de 2013, que, no seu artigo 2º, prevê que a administração estadual adotará as regras estipuladas no Decreto Federal nº 7.581/2011.

Já o Estado do Mato Grosso do Sul, para atender a essa finalidade, editou o Decreto n. 943, de 10 de janeiro de 2012, que reproduz quase literalmente a redação do decreto Federal, incorporando, dessa forma, o detalhamento normativo do RDC. O mesmo ocorreu no Estado de Pernambuco, que editou o Decreto n. 39.471, de 5 de junho de 2013. Em Minas Gerais, foi editado o Decreto Estadual n. 46.160, de 22 de fevereiro de 2013, em que foram reproduzidos trechos da Lei Federal n. 12.462 e do Decreto Federal n. 7.581 e realizadas adequações, sem que as poucas diferenças de texto produzam efeitos distintos do regramento federal.

Os demais estados não produziram norma acerca do tema. No caso dos municípios, somente Salvador o fez, editando o Decreto n. 24.868 de 27 de março de 2014, que seguiu o modelo dos Estados de Mato Grosso e Pernambuco. No entanto, o Município de Natal, instituiu uma “Comissão Especial de Suporte e Acompanhamento aos procedimentos licitatórios e contratuais para as obras de mobilidade do PAC Copa do Mundo 2014 na Cidade do Natal através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)”, por meio do Decreto n. 9.927, de 08 de abril de 2013.

Vale mencioná-lo em razão da justificativa apresentada por meio dos “considerandos” que explicitam o contexto em que foram realizadas as licitações pelo RDC:

- a exiguidade de tempo para a realização das obras públicas de mobilidade imprescindíveis à realização dos jogos internacionais da Copa do Mundo de 2014 na Cidade do Natal;
- o injustificável atraso na execução dessas obras, cujos projetos executivos e básicos não foram concluídos pelo governo municipal anterior;
- a imperiosa urgência de deflagração dos processos licitatórios pertinentes (...) nos exatos termos da Lei Federal nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, que trata sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC);
- a necessidade de constituição de um Grupo de Suporte e Acompanhamento (...) objetivando assegurar prioridades administrativas e apoio às atividades da Comissão Especial de Licitação; (sem grifos no original).

Além da evidência da questão temporal que envolvia a realização das licitações, chama a atenção que, em muitos casos, foram criadas comissões licitantes

especiais, reforçando uma dinâmica de especialização temática do trabalho, concentrando atos e atribuições, que inclui o *tratamento administrativo prioritário*. Este é, aliás, o sentido da introdução do RDC como procedimento licitatório: uma ferramenta para acelerar a realização dos projetos. Sua concepção não dependeu da realização dos megaeventos no Brasil, mas sua introdução foi viabilizada nesse ambiente discursivo.

2.2.3 A construção de facilidades administrativas

Tendo em vista que todas as ações relacionadas à realização da Copa dependiam da atuação intensa da administração pública brasileira (federal, estadual e municipal), direta ou indiretamente, os entes públicos, além da criação das estruturas administrativas especiais e do procedimento licitatório (RDC) mencionados, produziram um conjunto de normas voltadas a priorizar a análise e o encaminhamento das demandas envolvendo a Copa, de interesse ou iniciativa dos próprios órgãos públicos ou da FIFA e seus parceiros.

Em muitos casos, foram introduzidas normas genéricas, como as constantes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de Manaus editadas anualmente, de 2010 a 2013, nas quais sempre constou:

Art. 3º Em cumprimento ao disposto no art. 147, II, § 2º, da Lei Orgânica Municipal e em simetria com o disposto no art. 165, II, § 2º da Constituição Federal, as Metas e Prioridades da Administração Pública Municipal são as constantes do Anexo I desta Lei.

3º O projeto de lei orçamentária dará prioridade às ações governamentais necessárias para garantir a viabilização das metas estabelecidas para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 (Lei n. 1480, de 08 de julho de 2010, sem grifo no original).

Além de priorizar as obras públicas relacionadas à Copa, foram estabelecidas regras também genéricas para análise de pedidos feitos por particulares. O Distrito Federal, por exemplo, aprovou a Lei n. 5.104, de 2 de maio de 2013, que “dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações da FIFA 2013 e à Copa do mundo da FIFA 2014” e estabelece, no seu artigo 27, parágrafo único, que os pedidos de emissão de documentos (autorizações, licenças, alvarás e quaisquer outros documentos necessários para o regular e válido exercício de atividades comerciais no Distrito Federal) seriam “analisados e deferidos com prioridade”.

Essa previsão é similar a da Lei n. 6.363, de 19 de dezembro de 2012, do Estado do Rio de Janeiro, a qual estabelece que os pedidos para emissão de

“autorizações, licenças, alvarás e quaisquer outros documentos, necessários para o regular e válido exercício de atividades comerciais dentro dos limites do Estado” submetidos pelo COL, pela FIFA e por seus parceiros⁵⁶, serão analisados com prioridade (artigo 18, parágrafo único).

Essa previsão constou também na legislação de vários municípios. Em Belo Horizonte, a Lei n 10.689, de 26 de dezembro de 2013, estabeleceu que a “concessão de autorizações, licenças, alvarás e quaisquer outros documentos necessários ao regular e válido exercício de atividades comerciais dentro dos limites do Município” seriam analisados com prioridade (art. 20, parágrafo único). A mesma previsão foi aprovada, pelo menos, nos municípios de Cuiabá (art. 18, parágrafo único, Lei n 5.652 de 26 de março de 2013), e Recife (art. 24, parágrafo único, Lei n. 17.873, 05 de junho de 2013), seguindo o modelo de regramento difundido para estados e municípios.

O Município de Belo Horizonte, por sua vez, instituiu a “Operação Urbana de Estímulo ao Desenvolvimento da Infraestrutura de Saúde, de Turismo Cultural e de Negócios, visando atender às demandas da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 no Município” (Lei n. 9.952, de 5 de julho de 2010), que continha um programa de Estímulo à Atividade Hoteleira. Nele, os projetos de construção de novos hotéis ou apart-hotéis, ou de ampliação dos já existentes, seriam submetidos a processo de licenciamento urbanístico especial (art. 4º, V). O Decreto n. 14.066, de 11 de agosto de 2010, ao regulamentar a Lei 9.952/2010, previu a possibilidade de dispensa da obtenção de licença ambiental prévia (art. 16). O decreto prevê ainda que: “Art. 19 Os empreendimentos que fizerem uso dos parâmetros previstos na Lei nº 9.952/10 e sujeitos ao licenciamento ambiental ou urbanístico deverão ser submetidos a processo de licenciamento simplificado” (sem grifo no original).

No caso do Estado Ceará, a Lei n. 14.882, de 27 de janeiro de 2011, que estabeleceu procedimentos administrativos simplificados,

previa dispensa do licenciamento ambiental de obras definidas no texto e em outras, elegidas pelo governador enquanto “estratégicas”.

⁵⁶ São parceiros FIFA, segundo o art. 2º da Lei n. 6.363/2012: VIII – Prestadores de Serviços da FIFA: pessoas jurídicas licenciadas ou autorizadas, com base em relação contratual, para prestar serviços relacionados à organização e à produção dos Eventos, tais como: a) coordenadores da FIFA na gestão de acomodações, de serviços de transporte, de programação de operadores de turismo e dos estoques de ingressos; b) fornecedores da FIFA de serviços de hospitalidade e de soluções de tecnologia da informação; e c) outros prestadores licenciados ou autorizados pela FIFA para a prestação de serviços ou fornecimento de bens; IX – Parceiros Comerciais da FIFA: pessoas jurídicas licenciadas ou autorizadas, com base em qualquer relação contratual, em relação aos Eventos, bem como os seus subcontratados, com atividades relacionadas aos Eventos (...).

Diante das reações dos movimentos ambientais o projeto do governador Cid Gomes passou a prever então “procedimentos ambientais simplificados para a implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial degradador baixo” (PINHEIRO *et al.*, 2015, p. 320).

A opção por flexibilizar o licenciamento ambiental também foi registrada no Estado do Rio Grande do Norte, que alterou procedimentos para deixar de exigir requisitos prévios ao início de obras e autorizando sua entrega posterior:

A pressa em iniciar as obras do novo estádio Arena das Dunas foi uma marca constante nos discursos do governo estadual, responsável pela viabilização junto à construtora OAS, em atender às exigências da FIFA. Como resultado, foram alterados os trâmites normais de pedido de licenças urbanísticas e ambientais, postergando a entrega de estudos ambientais mais detalhados (SILVA *et. al.*, 2015, p. 359).

O Município do Rio de Janeiro, “considerando a necessidade de integração entre todos os órgãos e entidades municipais atuantes no processo de licenciamento dos empreendimentos (...), visando maior agilização do processo de licenciamento” criou comissão voltada à “concessão de licenças e autorizações relacionadas com os projetos dos equipamentos esportivos e de apoio destinados à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016”, bem como dos empreendimentos hoteleiros (Decreto n. 36.698, de 7 de janeiro de 2013, art. 1º, parágrafo único). O decreto que institui a comissão e regula seu trabalho pode ser resumido em duas regras:

Art. 3º A Comissão terá o prazo máximo de dez dias para análise e pronunciamento quanto à viabilidade de aprovação dos projetos, submetendo-os à aprovação final da Autoridade Competente.

Art. 4º Havendo eventuais restrições advindas do exame dos projetos, a Autoridade Competente poderá, não existindo prejuízo à respectiva segurança e à viabilidade, conceder licenças/autorizações com prazo máximo de noventa dias. (...)

§ 2º O prazo das licenças/autorizações poderá ser prorrogado por igual período, a critério da Autoridade competente (sem grifos no original).

Tais regras preferenciais sobre licenciamento criam um procedimento privilegiado voltado, primeiramente, aos próprios órgãos públicos e aos interesses da FIFA e de seus parceiros, que configuram um longo rol de pessoas físicas e jurídicas. Por outro lado, o “atendimento preferencial” foi ampliado, em situações como a de Belo Horizonte, para outros interesses privados, o acesso a procedimentos especiais, desde que voltados a atender qualquer agenda definida como relativa à Copa.

Mas nem todos os procedimentos criados tiveram como objetivo criar facilidades. No caso do Município do Rio de Janeiro, criou-se uma regra para analisar possíveis incompatibilidades entre projetos comuns e os interesses relacionados à Copa

e às Olimpíadas. Assim, o Decreto n. 33.777, de 10 de maio de 2011, dispôs um procedimento especial voltado a limitar a interferência entre projetos urbanos com aqueles relacionados aos megaeventos:

Art. 1º As solicitações de licenças para parcelamento do solo, abertura de logradouro, construção, modificação com acréscimo, modificação de uso em edificação e instalação de mobiliário urbano na área delimitada no Anexo Único deste decreto deverão ser encaminhadas ao Gabinete do Secretário Municipal de Urbanismo para apreciação de sua interferência com os projetos relativos à Copa do Mundo e aos Jogos Olímpicos.

Parágrafo único. Quando o projeto interferir na implementação das intervenções públicas ou dos equipamentos necessários à realização dos jogos, o Secretário Municipal de Urbanismo submeterá o pedido de licença à autorização do Senhor Prefeito da Cidade (sem grifos no original).

O controle adicional realizado sobre projetos urbanos em determinadas regiões do Rio de Janeiro não chega a ser excepcional (embora sujeito a casuísmos) no contexto dos intensos conflitos territoriais que marcam a cidade – e repercutem na constante revisão dos parâmetros urbanísticos (ver 3.2.3). No caso, destaca-se o grau de discricionariedade administrativa que predomina nessas comissões especiais para avaliar a *interferência* dos projetos. Nesse sentido, o Decreto n. 32.886 de 8 de outubro de 2010, do Prefeito do Rio de Janeiro, busca criar uma ferramenta, chamada de “legadômetro” para avaliar a compatibilidade das intervenções urbanas propostas com as prioridades da gestão, dos megaeventos e do plano diretor.

Ao mencionar a revisão do plano diretor em andamento e as intensas obras de infraestrutura em andamento, o Decreto afirma, em seus “considerandos”, que “as intervenções urbanas, inclusive os equipamentos esportivos e as edificações de apoio aos eventos deverão constituir-se, necessariamente, em legado urbano para todo o território da cidade e servir como estímulo para o desenvolvimento do Rio de Janeiro a longo prazo”. Para isso prevê que:

Art. 3º Todos os projetos relacionados à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, inclusive aqueles situados no Parque Olímpico, serão analisados pela Comissão de Avaliação dos Projetos de Legado Urbano a ser composta por representantes das Secretarias Municipais de Urbanismo, de Meio Ambiente, de Transportes e de Obras, que emitirá parecer preliminar a respeito, sem prejuízo das análises técnicas a serem feitas pelos órgãos de licenciamento da Prefeitura. (...)

Art. 4º A Comissão de Avaliação dos Projetos de Legado Urbano deverá analisar a oportunidade e os impactos resultantes das intervenções propostas através do "Legadômetro" (sem grifos no original).

Essa ferramenta de avaliação dos impactos urbanos dos projetos seria composta de indicadores (econômico, urbanístico, ambiental e social), de forma a atribuir pontuações de 1 a 5 em cada um deles. O decreto que criou o “legadômetro” não permite identificar critérios objetivos ou um procedimento de apresentação dos estudos previstos na legislação federal e municipal, tais como Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), até então não regulamentado. Além de indicar uma baixa institucionalização na análise de projetos urbanos, especialmente para uma grande cidade, essa omissão reforça a percepção de um planejamento casuísta.

Diante da visibilidade das ações relacionadas à Copa, do volume de inovações legislativas produzidas e da multiplicação das críticas, o Ministério Público e o Poder Judiciário foram atores frequentes no desdobramento de muitos temas. No caso das licenças e dos procedimentos administrativos, por exemplo, o Ministério Público ajuizou ação para garantir a regulamentação do EIV no Rio de Janeiro, na qual o Município assinou acordo⁵⁷, em 2013, com o compromisso de apresentar Projeto de Lei suprimindo essa omissão. Da mesma forma, a Lei cearense n. 14.882, sobre licenciamento ambiental, foi questionada pelo Ministério Público Federal, que ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade⁵⁸.

2.2.4 Isenções fiscais para a FIFA e seus parceiros

Tornou-se lugar comum a utilização de renúncia ou isenção fiscal como meio de mobilizar determinados projetos de desenvolvimento. Chamados de incentivos fiscais, as isenções são uma estratégia naturalizada de atração de investimento baseada na criação de vantagens competitivas de um território em relação a outros. Na sua versão mais deformada, configura-se a guerra fiscal (TEDESCO, 2014), em que, por exemplo, diferentes unidades da federação abrem mão sucessivamente de tributos de que têm direito para atrair a instalação de empresas.

No caso da Copa do Mundo, não se trata de guerra fiscal, porque não ocorre a disputa em que um território aposta na migração de pessoas físicas ou jurídicas. Ao

⁵⁷ Acordo celebrado entre o Município do Rio de Janeiro, a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPRJ, nos autos do processo judicial nº 0052698-24.2013.8.19.0001 (Decreto n. 37.620 DE 29 DE AGOSTO DE 2013).

⁵⁸ O MPF ajuizou perante o STF a ADI n. 4615/CE, a qual, até o final de 2015, não teve julgamento de mérito.

contrário, a isenção tributária foi *conditio sine qua non* para a candidatura do país e das cidades-sede. Ou seja, a FIFA exige que suas atividades, de seus patrocinadores e contratados sejam isentos de tributação. É por essa razão que, na primeira onda de mudanças legislativas (2008-2009), as leis de isenção estaduais e municipais despontaram como as primeiras mudanças implementadas, para demonstrar à FIFA o compromisso dos governantes locais em atender a todas as exigências, ainda antes de serem anunciadas as escolhidas.

Em âmbito federal, foi aprovada a Lei n. 12.350, de 20 de dezembro de 2010, que “institui medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; (...) e dá outras providências” (art. 1º). É um longo rol de isenções, em que a dimensão da incidência é variável. Entretanto, para explicitar a abrangência, vale registrar as principais regras de renúncia federal, ainda que sem deter-se no seu emaranhado de detalhes:

a) Isenção concedida às importações promovidas pela Fifa, Subsidiária Fifa no Brasil, Confederações Fifa, Associações estrangeiras membros da Fifa, Parceiros Comerciais da Fifa domiciliados no exterior, Emissora Fonte da Fifa e Prestadores de Serviço da Fifa domiciliados no exterior, ou por intermédio de pessoa física ou jurídica por eles contratada para representá-los (art. 3º, §2º), conforme regulamento⁵⁹:

Art. 3º Fica concedida, nos termos, limites e condições estabelecidos em ato do Poder Executivo, isenção de tributos federais incidentes nas importações de bens ou mercadorias para uso ou consumo exclusivo na organização e realização dos Eventos, tais como:

I – alimentos, suprimentos médicos, inclusive produtos farmacêuticos, combustível e materiais de escritório;

II – troféus, medalhas, placas, estatuetas, distintivos, flâmulas, bandeiras e outros objetos comemorativos;

III – material promocional, impressos, folhetos e outros bens com finalidade semelhante, a serem distribuídos gratuitamente ou utilizados nos Eventos;

IV – bens dos tipos e em quantidades normalmente consumidos em atividades esportivas da mesma magnitude; e

V – outros bens não duráveis, assim considerados aqueles cuja vida útil seja de até 1 (um) ano.

§ 1º A isenção de que trata este artigo abrange os seguintes impostos, contribuições e taxas:

I – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente no desembaraço aduaneiro;

II – Imposto de Importação;

⁵⁹ Ver Decreto federal n. 7.578, de 11 de outubro de 2011, que regulamenta a Lei 12.350/2010, no que diz respeito à FIFA e a seus eventos.

- III – Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente sobre a importação (PIS/Pasep-Importação);
- IV – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidente sobre a importação de bens e serviços (Cofins-Importação);
- V – Taxa de utilização do Siscomex;
- VI – Taxa de utilização do Mercante;
- VII – Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e
- VIII – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação de combustíveis.

b) Isenções concedidas para FIFA, Confederações afiliadas, Associações estrangeiras membros da FIFA, Emissora Fonte da FIFA e Prestadores de Serviços da FIFA, em relação aos fatos geradores decorrentes das atividades próprias e diretamente vinculadas à organização ou realização dos Eventos (art. 7º):

- I – impostos:
 - a) Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF); e
 - b) Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF);
- II – contribuições sociais:
 - a) contribuições sociais previstas na alínea a do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991;
 - b) contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil na forma do art. 3º da Lei no 11.457, de 16 de março de 2007, devidas por lei a terceiros, assim entendidos os fundos públicos e as entidades privadas de serviço social e de formação profissional;
 - c) Contribuição para o PIS/Pasep-Importação; e
 - d) Contribuição para a Cofins-Importação;
- III – contribuições de intervenção no domínio econômico:
 - a) Contribuição para o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, instituída pela Lei no 10.168, de 29 de dezembro de 2000; e
 - b) Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), instituída pela Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

c) Isenções concedidas para Subsidiária Fifa no Brasil, em relação aos fatos geradores decorrentes das atividades próprias e diretamente vinculadas à organização ou realização dos Eventos (art. 8º):

- I – impostos:
 - a) IRPJ;
 - b) IRRF;
 - c) IOF; e
 - d) IPI, na saída de produtos importados do estabelecimento importador da Fifa no Brasil;
- II – contribuições sociais:
 - a) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);
 - b) Contribuição para o PIS/Pasep e PIS/Pasep-Importação;
 - c) Cofins e Cofins-Importação;

- d) contribuições sociais previstas na alínea a do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e
 - e) contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil na forma do art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, devidas por lei a terceiros, assim entendidos os fundos públicos e as entidades privadas de serviço social e de formação profissional;
- III – contribuições de intervenção no domínio econômico:
- a) Contribuição para o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, instituída pela Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000; e
 - b) Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), instituída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

d) Isenção concedida aos Prestadores de Serviços da Fifa e ao COL, estabelecidos no País sob a forma de sociedade com finalidade específica para o desenvolvimento de atividades diretamente relacionadas à realização dos Eventos (art. 9º e seu §5º):

I – impostos:

- a) IRPJ;
- b) IOF; e

II – contribuições sociais:

- a) CSLL;
- b) Contribuição para o PIS/Pasep; e
- c) Cofins.

e) Isenção às pessoas físicas, não residentes no País, contratadas para trabalhar na organização ou realização dos Eventos, que ingressarem no País com visto temporário, do IOF sobre o câmbio e do imposto sobre a renda daqueles rendimentos pagos pela Fifa, Confederações Fifa, Associações estrangeiras membros da Fifa, Emissora Fonte da Fifa, Prestadores de Serviços da Fifa ou por Subsidiária Fifa no Brasil (arts. 10 e 12). A isenção sobre a renda aplicam-se também aos árbitros, jogadores de futebol e outros membros das delegações, exclusivamente no que concerne ao pagamento de prêmios relacionados aos Eventos (art. 10, §1º), bem como os valores pagos como reembolso de despesas aos voluntários da Fifa, da Subsidiária Fifa no Brasil ou do COL que auxiliar na organização e realização dos Eventos, até o valor de 5 (cinco) salários mínimos por mês (art. 11).

f) Isenção de IPI sobre “os produtos nacionais adquiridos pela FIFA, por Subsidiária FIFA no Brasil e pela Emissora Fonte da FIFA, diretamente de estabelecimento industrial fabricante, para uso ou consumo na organização e realização dos Eventos” (art. 13).

A Lei n. 12.350/2010 é uma versão mais abrangente das isenções inicialmente previstas na Medida Provisória n. 497, de 27 de julho de 2010, da qual é resultante. Na MP 497, o foco era a instituição do Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol (RECOPA), o qual restou disposto nos arts. 17 a 21 da Lei 12.350 e regulamentado pelo Decreto n. 7.319, de 28 de setembro de 2010. Segundo este Decreto, a isenção poderia “ser requerida por pessoa jurídica, titular de projeto aprovado para construção, ampliação, reforma ou modernização dos estádios de futebol com utilização prevista nas partidas oficiais da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014” (art. 5º).

A exposição de motivos que acompanhou a MP 497/2010 justificou as isenções pelo compromisso assumido junto à FIFA de construir ou modernizar os estádios a partir dos padrões de qualidade exigidos, o que gerava “um grande dispêndio de recursos em obras por parte das iniciativas pública e privada”. A justificativa afirma que a isenção visava:

reduzir o custo das obras e alavancar os investimentos necessários para adequação dos estádios de futebol, que serão utilizados nas partidas oficiais, para a Copa das Confederações FIFA 2013 e para a Copa do Mundo FIFA 2014, atendendo, assim, ao interesse do País em cumprir seus compromissos relativos à Copa do Mundo.

A exposição de motivos trouxe também a informação da assinatura, no Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, do Convênio ICMS nº 108, de 26 de setembro de 2008, o qual:

autorizou os Estados e o Distrito Federal a conceder isenção do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação - ICMS nas operações com mercadorias e bens destinados à construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios a serem utilizados na Copa do Mundo FIFA 2014⁶⁰.

Como consequência do Convênio ICMS 108 e de convênios posteriores, os estados passaram a produzir suas normas de isenção. O Governador do Estado da Bahia, por exemplo, publicou o Decreto n. 11.289, de 30 de outubro de 2008, que altera o Regulamento do ICMS para acrescentar o art. 32-D que estabelece: “Até 31/07/2014

⁶⁰ A isenção de ICMS ficou condicionada “às operações que, cumulativamente, estejam contempladas: a) com isenção ou tributação com alíquota zero pelo Imposto de Importação e IPI; e b) com desoneração da Contribuição para PIS/PASEP e da COFINS” (BRASIL. *Exposição de Motivos*: MP 497/2010).

ficam isentas do ICMS as operações com mercadorias e bens destinados à construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios a serem utilizados na Copa do Mundo de Futebol de 2014”. Outras isenções de ICMS foram introduzidas na legislação baiana pelos decretos: 12.156 de 28 de maio de 2010, 12.444 de 26 de outubro de 2010, 13.165 de 11 de agosto de 2011 14.087 de 10 de agosto de 2012, todas relativamente a bens e serviços relacionados à Copa.

No Ceará, foi aprovada a Lei n. 14.305, de 02 março de 2009, que previu a isenção do ICMS, nas operações e prestações diretamente vinculadas às realizações da Copa das Confederações e da Copa do Mundo. No entanto, a Lei expressa, em seu artigo 3º, que tal concessão é condicionada à confirmação de sua escolha como cidade-sede: “A isenção prevista nesta Lei fica condicionada à seleção da capital do Estado do Ceará como uma das subsedes pela FIFA/Comitê Organizador Local – LOC, para sediar a Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014”.

Já o Estado de São Paulo teve essa isenção disposta por meio dos Decretos n. 55.634 e 55.635, ambos de 26 de março de 2010, que isentam do ICMS, respectivamente, “as operações com mercadorias e bens destinados à construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios a serem utilizados na Copa do Mundo da FIFA de 2014”, e “as operações e prestações vinculadas à realização da Copa das Confederações da FIFA de 2013 e da Copa do Mundo da FIFA de 2014”.

O Estado do Rio Grande do Sul havia editado o Decreto n. 46.604, em 17 de setembro de 2009, isentando o ICMS das operações ligadas à FIFA, mas tendo em vista a proximidade dos jogos e a necessidade de garantir o financiamento de itens obrigatórios, foi aprovada a Lei n. 14.488, de 26 de março de 2014, que isentou o ICMS das “estruturas complementares e temporárias necessárias à Copa do Mundo” (art. 1º), “compreendidas as referentes à infraestrutura predial, à mobilidade urbana, à tecnologia da informação, à aquisição e locação de equipamentos, à contratação de serviços, e as demais necessárias à realização do evento” (art. 1º, parágrafo único).

A lei mato-grossense de n. 9.165, de 30 de junho de 2009, adota o texto padrão distribuído no ambiente dos grupos de trabalho com representantes dos estados. Nele, os impostos estaduais foram isentados de uma só vez quanto aos “fatos geradores relacionados às competições da Copa das Confederações da FIFA de 2013 e da Copa do Mundo da FIFA de 2014” (art. 1º). Além do ICMS, passaram a ser isentos o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de quaisquer Bens ou Direitos – ITCD; o

Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; e as Taxas estaduais (art. 1º, I a IV).

O mesmo texto foi aprovado no Estado do Amazonas, pela Lei Ordinária n. 3;418 de 03 agosto de 2009; no Paraná, com a Lei 16.734, de 27 de dezembro de 2010; e em Pernambuco por meio da Lei n. 13.802, de 16 de junho de 2009. Os Estados que já haviam produzido normas específicas para isenção do ICMS, aprovaram outras para isenção dos demais tributos.

Foi o caso do Rio Grande do Sul, que aprovou a Lei n. 13.255, de 09 de outubro de 2009, isentando o IPVA, o ITCD e a Taxa de Serviços Diversos, “no período de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2014”, para os veículos, doações e serviços relacionados “à realização das competições Copa das Confederações da FIFA de 2013 ou Copa do Mundo 2014”. A justificativa encaminhada pelo executivo menciona que “as alterações apresentadas baseiam-se em minutas elaboradas pela FIFA em conjunto com o Comitê Organizador Brasileiro e refletem os compromissos assumidos pelo Estado” (RIO GRANDE DO SUL. *Justificativa*. PL 114/2009). Com o mesmo conteúdo, a Bahia aprovou a Lei n. 12.583, de 04 de julho de 2012, e o Estado de Minas Gerais aprovou a Lei n. 18.310, de 04 de agosto de 2009.

No caso dos Municípios, foi concedida isenção ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN), ao Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ao Imposto sobre Transmissão inter vivos, de bens imóveis e direitos reais (ITBI ou ITIV), às taxas de competência municipal, entre outros.

Semelhante ao texto aprovado em Recife, na Lei n. 17.553, 06 de julho de 2009⁶¹, a Lei de Belo Horizonte, de n. 9.721, de 13 de julho de 2009, dispôs que:

Art. 3º - É concedida à FIFA isenção do ISSQN incidente sobre qualquer fato gerador ocorrido no Brasil ou no exterior, relacionados ou não aos Eventos, incluindo os serviços:

I - prestados no Brasil;

II - prestados no exterior do País ou que sejam provenientes do exterior do País;

III - cuja prestação se tenha iniciado no exterior do País; e

IV - exportados para o exterior do País, ainda que desenvolvidos no Brasil e independentemente do local onde o resultado do serviço se verifique.

Optando por uma previsão abrangente, o Município de Cuiabá aprovou, na Lei Complementar n. 191, de 10 de julho de 2009, que: “Art. 4º Fica concedida à FIFA

⁶¹ Regulamentada pelo Decreto n. 26.958, de 06 de fevereiro de 2013.

e/ou suas subsidiárias a isenção total de todos os tributos municipais”. A mesma previsão constou, em Curitiba, na Lei Complementar n. 77, de 04 de novembro de 2010, em seu artigo 3º; em Manaus, na Lei n. 1.353, de 07 de julho de 2009, também no artigo 3º.

O município de São Paulo aprovou isenção do ISS na Lei n. 14.863, de 23 de dezembro de 2008, estipulando condicionante de confirmação de cidade-sede para a produção de efeitos, uma vez que anterior ao anúncio oficial das cidades-sede. Em Natal, a isenção de tributos municipais prevista na Lei n. 5.901, de 04 de fevereiro de 2009⁶², também foi condicional: “Art. 2º A isenção (...) fica condicionada à confirmação do Município de Natal como uma das sedes da Copa Mundial da FIFA de 2014”. Redação idêntica consta no artigo 2º da Lei Complementar n. 605, de 29 de dezembro de 2008⁶³, aprovada em Porto Alegre, na qual os tributos isentos foram listados em seu artigo 1º:

Art. 1º Fica a pessoa física, jurídica ou equiparada, nacional ou estrangeira, que esteja diretamente vinculada à realização dos jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014 isenta do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre a transmissão “inter-vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos (ITBI), das taxas instituídas pelo Município de Porto Alegre e da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP), nos termos da legislação tributária vigente.

Também aprovada em 29 de dezembro de 2008, a Lei 9.439, de Fortaleza, previu sua eventual não confirmação ou desqualificação como cidade-sede como condição resolutória das isenções. O Município de Fortaleza aprovou as Leis n. 9.987 e 9.988, em 28 de dezembro de 2012, em que constam, respectivamente, isenções de taxas e do ISS, à FIFA e às entidades vinculadas à organização e à realização da Copa.

A exemplo da Lei Geral da Copa, aprovada pela União, os Estados – por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, a Lei n. 6.363, de 19 de dezembro de 2012, em seu artigo 18 –, o Distrito Federal, Lei n. 5.104, de 2 de maio de 2013 (no art. 27) e os municípios estabeleceram isenções de taxas e preços públicos em suas Leis Gerais. Em Belo Horizonte, essa isenção está na Lei n. 10.689, de 26 de dezembro de 2013 (art. 20); em Recife, no artigo 23 da Lei n. 17.873, 05 de junho de 2013; e em Cuiabá, constou na

⁶² Regulamentada pelo Decreto n. 9.828 de 26 de outubro de 2012, que detalha a isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Transmissão inter vivos de bens imóveis (ITIV).

⁶³ Regulamentada pelos Decretos n. 16.260, de 30 de Março de 2009 e 16.796, de 16 de setembro de 2010.

Lei n.5.652 de 26 de março de 2013: “Art. 17. É conferida à FIFA isenção de quaisquer taxas municipais ou preços públicos devidos em decorrência da prestação de serviços ou do exercício de quaisquer outras atividades decorrentes desta Lei”.

No Município do Rio de Janeiro, além das isenções previstas à Fifa e seus parceiros, ao Comitê Olímpico e seus respectivos parceiros, foi instituído, pela Lei n. 5.230, de 25 de novembro de 2010, um Programa de “incentivos fiscais à construção e ao funcionamento de instalações destinadas a hotéis, pousadas, resorts e albergues”, em que, além da isenção de ISS, ITBI e IPTU, foram perdoadas dívidas de IPTU das atividades comerciais nela indicadas.

Ao comentar a situação do Rio de Janeiro, que além das isenções da Copa, arca também com as isenções relacionadas aos Jogos Olímpicos⁶⁴, Castro afirma que:

o cálculo dos investimentos públicos na Copa e nas Olimpíadas também deveria incorporar uma estimativa em torno da renúncia fiscal, expressa nas isenções de impostos e taxas concedidos pelo poder público à FIFA, COI e suas subsidiárias. No caso do Rio de Janeiro, além do privilégio do monopólio das atividades comerciais nas áreas de exclusividade, a FIFA e o COI estão isentos de todas as taxas cobradas pelo Estado dos demais comerciantes e prestadores de serviços (CASTRO et. al., 2015, p. 432).

A legislação acima indicada demonstra grande grau de coordenação na eliminação de tributos federais, estaduais e municipais, em benefício da FIFA e de seus parceiros. Tal situação amplia o volume de recursos públicos destinados à realização da Copa. Conforme os dados reunidos pela Controladoria Geral da União, a partir das obras e ações previstas na Matriz de responsabilidades, os investimentos atingiriam R\$ 27 bilhões, conforme Tabela 4.

⁶⁴ No que diz respeito aos jogos olímpicos e paraolímpicos de 2016, as isenções tributárias federais voltadas ao Comitê Olímpico Internacional – COI e seus parceiros foram previstas na Lei Federal n. 12.780, de 9 de janeiro de 2013, e no Decreto n. 8.463, de 5 de junho de 2015.

Tabela 4 – Volume de gastos da Copa, por tema, em abril de 2015

Quadro geral: execução financeira das obras e ações			
Tema	No. Emp./ Ações	Valor (em R\$)	
		Contratado	Executado
Aeroportos	30	9.679.609.933	7.551.598.668
Centros de Treinamento	20	0	0
Comunicação	1	6.600.000	3.565.422
Desenvolvimento Turístico	88	14.651.785	9.716.020
Estádios	12	8.457.846.591	6.542.853.964
Instalações Complementares (Copa 2014)	12	0	0
Instalações Complementares (Copa das Confederações)	6	19.519.625	26.890.332
Mobilidade Urbana	44	6.822.829.814	3.825.526.776
Outros	9	54.958.694	4.801.847
Portos	6	503.256.851	475.080.858
Segurança Pública	42	2.006.960.074	1.439.219.366
Telecomunicações	73	258.413.452	199.648.786
Valor total	343	27.824.646.818	20.078.902.040

Fonte: BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. *Quadro geral*, 2015.

Tal mobilização de recursos públicos explicita que a Copa do Mundo no Brasil é promovida pelo Poder Público, com elevado grau de comprometimento das finanças públicas, ainda que o poder decisório esteja concentrado nas organizações vinculadas à FIFA:

observa-se que investimentos diretos, financiamento ao setor privado e isenções fiscais concedidas para o mesmo, junto com o endividamento público de governos estaduais e municipais, transformaram o Estado no agente central para viabilizar a realização da Copa e das Olimpíadas. Ademais, também é possível identificar que o volume de recursos públicos é bastante concentrado, tendendo a beneficiar poucos setores (SANTOS JR.; LIMA, 2015, p. 58).

Conforme a pesquisa “Metropolização e Megaeventos”, realizada no âmbito do Observatório das Metrôpoles demonstrou, a forma mais comum de promoção dos megaeventos é a aplicação direta de recursos. No caso da Copa:

o poder público é responsável por $\frac{3}{4}$ dos gastos divididos entre o Governo Federal (33%), os Governos Estaduais (34%) e os Governos Municipais (7%), enquanto a iniciativa privada se responsabilizou por apenas $\frac{1}{4}$ dos recursos restantes. Os gastos privados se limitaram a algumas obras em estádios e aeroportos, sob a forma de parcerias público-privadas (PPPs), e no setor de turismo com a construção e reforma de hotéis, beneficiados por uma ampla linha de crédito (SANTOS JR.; LIMA, 2015, p. 67).

Para alcançar os valores acima (Tabela 4), foi necessário, simultaneamente, à aplicação direta de recursos e das isenções fiscais, a mobilização de recursos via operações de crédito, ampliando a dívida pública para a realização das obras e ações previstas na Matriz de Responsabilidade e transferindo o seu pagamento para os entes públicos. Conforma-se, assim, o tripé de financiamento da Copa: destinação direta de recursos públicos, renúncia fiscal e endividamento público de longo prazo.

2.2.5 Operações de crédito: endividamento de longo prazo

Além de os governos federal, estaduais, distrital e municipais abrirem mão de receita derivada das atividades econômicas mobilizadas pela realização da Copa, eles arcaram com o ônus de investir diretamente em obras, de destinar patrimônio e recursos humanos e também de realizar empréstimos com a finalidade de atender a obras constantes na matriz de responsabilidade. Para viabilizar as operações de crédito, foi necessário proceder a mudanças legislativas, em âmbito federal, diretamente justificadas pelos compromissos assumidos pelos entes para realizar a Copa do Mundo.

Nesse sentido, destacam-se as alterações produzidas pelas Leis n. 12.348, de 15 de dezembro de 2010 – que libera o limite de endividamento dos Municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa e dos Jogos Olímpicos – e n. 12.462/2011 (a mesma do RDC) que, em seus artigos 66-68, alterou a MP n. 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, flexibilizando regras e prazos para empréstimos ou financiamentos relacionados a projetos da Copa e das Olimpíadas, quando “tomados perante organismos financeiros multilaterais e instituições de fomento e cooperação ligadas a governos estrangeiros, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal” (art. 8º, § 1º, II).

O endividamento mediante operações de crédito é parte da rotina dos entes para viabilizar obras de infraestrutura. Tendo em vista o crescimento do montante de obras planejadas para ser executadas sob a justificativa da Copa, a liberação do endividamento dos municípios e a flexibilização de regras, fez aumentar o volume de operações e seus valores. Uma vez que a realização de empréstimos por estados e municípios depende de prévia autorização legal, registra-se que todas as leis propostas

sobre o tema foram aprovadas, dentre elas, destacam-se algumas que possibilitam apreender o panorama geral.

O Estado de Minas Gerais aprovou a Lei n. 19.960, de 23 de dezembro de 2011, a qual dispôs genericamente que os valores obtidos na operação de crédito seriam aplicados, entres outras ações, na Copa do Mundo:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a realizar operação de crédito, em moeda estrangeira, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, em valor equivalente a até US\$80.000.000,00 (oitenta milhões de dólares norte-americanos), a serem aplicados na execução das ações estabelecidas no Programa de Fortalecimento da Segurança Cidadã.

Parágrafo único. A operação a que se refere o caput tem por objetivo financiar atividades e projetos do Estado, em especial os programas e ações definidos no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – a seguir relacionados: (...)

V – Copa do Mundo 2014;

Na Lei do Mato Grosso, de n. 9.647, de 21 de novembro de 2011, constou a utilização dos recursos para o VLT, em razão da Copa:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito até o valor de R\$ 740.000.000,00 (setecentos e quarenta milhões de reais), perante a Caixa Econômica Federal, com o escopo de instalar o Veículo Leve sobre Trilhos - VLT, na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, tendo em vista a realização dos jogos da Copa do Mundo - FIFA 2014, Cuiabá na Capital do Estado de Mato Grosso, observadas as disposições legais e contratuais em vigor para contratação da referida operação de crédito.

A Lei n. 16.473, de 12 de abril de 2010, do Paraná, estabeleceu que os recursos seriam usados em obras de mobilidade relacionadas à Copa:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a contratar e garantir financiamento com a Caixa Econômica Federal, até o valor de R\$ 229,5 milhões (duzentos e vinte e nove milhões e quinhentos mil reais), observadas as disposições legais em vigor para a contratação de operações de crédito e as normas da Caixa Econômica Federal.

Art. 2º. Os recursos resultantes do financiamento autorizado, a que se refere o artigo 1º desta lei, serão obrigatoriamente aplicados em obras de infraestrutura, previstas no Plano de Aceleração do Crescimento da Mobilidade - PAC, necessárias à realização, no Paraná, da Copa Mundial de Futebol de 2014, conforme anexo I, desta lei.

A Lei autorizativa n. 14.789, de 25 de agosto de 2010, do Ceará, previu a utilização dos recursos para reforma do estádio de futebol:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar e garantir financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, até o valor de R\$ 352.000.000,00 (trezentos e cinquenta e dois milhões de reais) para Reforma e Adequação do Estádio Plácido Aderaldo Castelo - Estádio Castelão,

incluindo a construção do Edifício Central, do Estacionamento e da Sede da Secretaria do Esporte, observadas as disposições legais em vigor para a contratação de operações de crédito e as normas do BNDES.

Na Lei amazonense n. 3.496, de 31 de março de 2010, constou também a destinação para a construção da Arena da Amazônia:

Art. 1.º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito, até o limite de R\$400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, nos termos da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, e das normas e condições fixadas pelo BNDES.

Parágrafo único. Os recursos decorrentes da operação serão aplicados na Construção da Arena da Amazônia.

O Rio Grande do Norte aprovou a Lei n. 9.626, de 02 de julho de 2012, com a previsão de destinar os recursos para obras de mobilidade na região metropolitana, considerando que o aeroporto de Natal foi construído na cidade de São Gonçalo do Amarante:

Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Norte, por intermédio do Poder Executivo, fica autorizado a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal (CEF), até o valor de R\$234.800.000,00 (duzentos e trinta e quatro milhões e oitocentos mil reais), no âmbito do Programa de Financiamentos das Contrapartidas do Programa de Aceleração do Crescimento (CPAC), mediante concessão de garantia a ser prestada pela União.

Parágrafo único. Os recursos provenientes da operação de crédito autorizada no caput deste artigo serão aplicados exclusivamente no aporte de contrapartida de responsabilidade do Estado do Rio Grande do Norte para execução das obras de mobilidade urbana nos Municípios de Natal, Macaíba, Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo do Amarante, todos integrantes da Região Metropolitana de Natal – RN, necessárias à preparação da Capital norte-riograndense para sediar eventos relacionados com a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Já a Lei n. 14.181, de 28 de dezembro de 2012, aprovada no Rio Grande do Sul estabeleceu a destinação dos recursos para obras do PAC, do MCMV e de mobilidade urbana associada à Copa:

Art. 1.º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito, mediante prestação de garantia pela União, até o limite de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), junto à Caixa Econômica Federal – CEF – ou ao Banco do Brasil, (...).

Parágrafo único. Os recursos decorrentes da operação serão aplicados nas Despesas de Capital constantes no Plano Plurianual 2012-2015 e nos Orçamentos Anuais do Estado, relativamente aos projetos relacionados às obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC –, do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – e de

empreendimentos de mobilidade urbana diretamente associados à realização da Copa do Mundo FIFA 2014 (COPA 2014).

A Lei pernambucana de n. 14.045, de 30 de abril de 2010, previu a destinação dos recursos para a construção do estádio de futebol, na cidade de São Lourenço da Mata, Região metropolitana de Recife, e a urbanização de seu entorno:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito, até o limite de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social . BNDES, (...)

Parágrafo único. Os recursos decorrentes da operação serão aplicados obrigatoriamente nas despesas de capital destinadas à realização das intervenções necessárias para a construção do Estádio de Futebol, no Município de São Lourenço da Mata, na Região Metropolitana do Recife, que será sede dos jogos da Copa do Mundo de 2014 e na urbanização de seu entorno.

O Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei n. 5804, de 20 de agosto de 2010, em que figuram também as obras de reforma do Estádio:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, utilizando recursos do FINEM – Financiamento a Empreendimentos, dentro do Programa PROCOPA, até o valor global de R\$400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), visando às obras de reforma e adequação do complexo do Maracanã para a Copa do Mundo de 2014, observada a legislação vigente, bem como as demais disposições legais em vigor para a contratação de operações de crédito.

A Bahia também estabeleceu, na Lei n. 11.909, de 04 de maio de 2010, que os recursos captados seriam voltados para a construção do Estádio:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, até o montante de R\$400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), cujos recursos serão voltados, exclusivamente, para viabilização da construção e reforma do Estádio Otávio Mangabeira (Fonte Nova), que sediará os jogos da COPA do Mundo de 2014, em consonância com a Resolução nº 3.801, de 28 de outubro de 2009, do Banco Central do Brasil.

No caso do Estado de São Paulo, a Lei n. 14.163, de 25 de junho de 2010, havia autorizado a captação junto a bancos nacionais e estrangeiros de um grande volume de recursos para a expansão da Linha 17 – Ouro do Metrô, entretanto, este financiamento acabou não sendo efetivado, dentre outras razões, pelo fato de que o Estádio da Copa deixou de ser no Morumbi para ser construído um novo estádio em Itaquera, na Zona Leste:

Artigo 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a realizar operações de crédito junto a instituições financeiras internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, entidades de crédito nacional e internacional, dentre elas o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, a Caixa Econômica Federal - CEF, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, o Japan Bank for International Cooperation - JBIC e Consórcio de Bancos Internacionais, a Japan International Cooperation Agency - JICA, cujos recursos serão aplicados, obrigatoriamente, na execução dos seguintes Projetos: (...)

II - Linha 17 - Ouro e obras do entorno do Estádio Cícero Pompeu de Toledo, até o valor de R\$ 1.332.000.000,00 (um bilhão trezentos e trinta e dois milhões de reais), a cargo da Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ, compreendendo a implementação do Projeto Monotrilho e obras de urbanização no Entorno do Estádio Cícero Pompeu de Toledo;

Uma vez que o limite de endividamento dos Municípios tenha sido liberado, houve muitas operações de crédito para realização dos projetos incluídos na matriz de responsabilidade. Para demonstrar a articulação de todas essas operações como parte de um mesmo grande projeto, alguns exemplos são suficientes. No caso, a maior parte dos recursos destinados à realização de obras de infraestrutura relativas à mobilidade urbana.

O Município de Belo Horizonte aprovou a Lei n. 9.813, de 18 de janeiro de 2010, que autorizou o empréstimo da Caixa para obras de infraestrutura:

Art. 1º - Fica o Executivo autorizado a celebrar, com a Caixa Econômica Federal - CAIXA - e/ou com outra instituição financeira ou entidade de crédito definida pelo Governo Federal, operações de crédito até o montante de R\$1.600.000.000,00 (hum bilhão e seiscentos milhões de reais), destinados a dotar o Município das condições de infraestrutura compatíveis com seu estágio de desenvolvimento e com a condição de cidade-sede da Copa do Mundo de 2014.

Em Natal, foi aprovada a Lei n. 6.036, de 05 de janeiro de 2010, vinculando os recursos a obras de mobilidade par a Copa:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a contratar e garantir financiamento com a Caixa Econômica Federal, até o valor de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), observadas as disposições legais em vigor para a contratação de operações de crédito, as normas da Caixa Econômica Federal e as condições específicas.

Parágrafo Único - Os recursos resultantes do financiamento autorizado neste artigo serão obrigatoriamente aplicados na execução de empreendimentos integrantes do Programa Pró-Transporte e dos projetos de mobilidade urbana voltados para a Copa do Mundo 2014 de Futebol, tendo como gestor o Ministério das Cidades.

Curitiba, da mesma forma, autorizou operação de crédito na Lei n. 14.310, de 11 de setembro de 2013, voltada à qualificação da mobilidade urbana:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar com a Caixa Econômica Federal operação de crédito até o limite de R\$ 76.300.000,00.

(...)

Art. 2º Os recursos provenientes da operação de crédito autorizada por esta lei serão aplicados na execução dos seguintes projetos relacionados ao PAC COPA:

I - Projeto Corredor Aeroporto/Rodoferroviária;

II - Projeto Requalificação da Rodoferroviária (inclusive acessos);

III - Projeto Linha Verde Sul;

IV - Projeto Requalificação do Corredor Marechal Floriano;

V - Projeto Reforma e Ampliação do Terminal Santa Cândida.

O Município de Fortaleza aprovou a Lei n. 9586, de 30 de dezembro de 2009, na qual os valores obtidos são destinados à execução de obras do PAC Mobilidade:

Art. 1º Fica o chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a realizar operação de crédito interno, até o limite de R\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais), junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), destinado à execução do Programa de Aceleração do Crescimento da Mobilidade Urbana (PAC), para a execução das ações necessárias para a Copa do Mundo FIFA Brasil - Fortaleza 2014, observadas as disposições legais em vigor para contratação de crédito.

Da mesma forma, o Município de Porto Alegre aprovou a Lei n. 11.395, de 27 de dezembro de 2012, autorizando o empréstimo para execução de projetos de mobilidade:

Art. 1º Fica o Executivo Municipal autorizado a contratar, com instituições bancárias mantidas pelo Governo Federal – Caixa Econômica Federal (CEF) ou Banco do Brasil –, com recursos transferidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, operações de crédito até o limite de R\$ 461.923.415,52 (quatrocentos e sessenta e um milhões, novecentos e vinte e três mil, quatrocentos e quinze reais e cinquenta e dois centavos), destinados à execução dos projetos de mobilidade urbana associados à Copa do Mundo de 2014.

Como é possível perceber, por meio das leis autorizativas acima, houve um alto grau de adesão ao projeto de desenvolvimento organizado sob a justificativa da Copa. Uma parte das inúmeras operações de crédito autorizadas por lei não se concretizou, afinal, projetos foram alterados, mudanças de rumo foram adotadas. O fato relevante é que as leis aprovadas, dizem o suficiente sobre a capacidade de mobilização

institucional, sobre o conteúdo do projeto organizado e sobre a origem pública dos recursos que viabilizam o evento.

O volume total de financiamento público a projetos incluídos na Matriz de reponsabilidades, conforme o apurado por Santos Jr. e Lima, ultrapassa R\$ 10 bilhões (2015). Entretanto, é importante ressaltar que a maior parte desse financiamento não foi destinada a empresas privadas, mas a entes públicos estaduais e municipais:

Assim, do total do financiamento contratado, R\$ 6.918.184.574,00, representando 65% foram concedidos para governos estaduais e municipais. Em outras palavras, são recursos que serão pagos com outras fontes de receitas públicas. Se os impostos do conjunto dos cidadãos brasileiros não ajudam a pagar indiretamente a Copa, os da população dos 12 estados e municípios que vão receber a competição o fazem. Além disso, é preciso levar em consideração que os juros dos financiamentos públicos para a Copa foram subsidiados, ou seja, que foram adotadas taxas de juros abaixo do praticado pelo mercado (SANTOS JR.; LIMA, 2015, p. 70).

Fica claro, também, que muitos projetos não eram diretamente relacionados aos jogos, mas que foram incluídos na agenda que abriu a possibilidade de captação de recursos, como uma janela de oportunidades. Tampouco eram ações desnecessárias, ainda que não tenham resultado de decisões políticas produzidas no ambiente do planejamento urbano democrático. Muitas dessas ações estavam engavetadas⁶⁵ há anos ou foram improvisadas, mas é indiscutível a importância de investimentos em transporte coletivo, como será retomado adiante (capítulo 4).

Assim, o volume de recursos disponibilizados para mobilidade urbana e infraestrutura de transporte foi significativo, ainda que tenham significado uma estratégia de reestruturação urbana de viés tecnocrático e elitista:

A análise dos gastos, e a importância dos investimentos em infraestrutura urbana de mobilidade, em aeroportos e portos, no entanto, evidencia que, muito além de competições esportivas, os megaeventos estão associados a processos de reestruturação e renovação das cidades-sede (SANTOS JR.; LIMA, 2015, p. 62).

Tais processos de reestruturação e renovação urbanas não são inéditos na experiência recente brasileira, mas ganharam dimensão nacional em razão da mobilização institucional produzida no caso, que tratou de afastar quaisquer normas que pudessem contrariar os interesses da FIFA.

⁶⁵ Em entrevista, o Secretário Executivo da Secopa de Pernambuco, Gilberto Pimentel, declarou: "Colocamos em prática projetos engavetados há anos para a expansão urbana para a área oeste. Não é algo somente para a Copa" (2014), ao explicar a estratégia de construir um estádio na cidade de São Lourenço da Mata para criar uma nova área de desenvolvimento.

2.2.6 Lei Geral da Copa

Para atender a outras exigências da FIFA, o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei intitulado “Lei Geral da Copa”, em que foram previstas a proteção especial de marcas relacionadas à realização dos jogos, em especial de seus patrocinadores, bem como “a garantia de exclusividade na exploração comercial dos espaços do evento, a simplificação de procedimento para concessão de vistos e as isenções em custas judiciais nos órgãos da Justiça mantidos pela União” (PORTAL DA COPA, 2011).

A Lei 12.663, sancionada em 5 de junho de 2012⁶⁶, conceitua um longo rol de entidades ligadas à FIFA e de eventos por ela organizados para, a seguir, estabelecer a ampla proteção especial da marca FIFA:

Art. 3º O Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) promoverá a anotação em seus cadastros do alto renome das marcas que consistam nos seguintes Símbolos Oficiais de titularidade da FIFA, nos termos e para os fins da proteção especial de que trata o art. 125 da Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996:

I - emblema FIFA;

II - emblemas da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014;

III - mascotes oficiais da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014; e

IV - outros Símbolos Oficiais de titularidade da FIFA, indicados pela referida entidade em lista a ser protocolada no INPI, que poderá ser atualizada a qualquer tempo.

A Lei Geral da Copa inspirou sua reprodução em todos estados, municípios e no distrito federal, possibilitando dar efetividade à previsão que nela constou no artigo 11 de colaboração entre esses entes:

Art. 11. A União colaborará com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que sediarão os Eventos e com as demais autoridades competentes para assegurar à FIFA e às pessoas por ela indicadas a autorização para, com exclusividade, divulgar suas marcas, distribuir, vender, dar publicidade ou realizar propaganda de produtos e serviços, bem como outras atividades promocionais ou de comércio de rua, nos Locais Oficiais de Competição, nas suas imediações e principais vias de acesso.

§ 1º Os limites das áreas de exclusividade relacionadas aos Locais Oficiais de Competição serão tempestivamente estabelecidos pela autoridade competente, considerados os requerimentos da FIFA ou de terceiros por ela indicados, atendidos os requisitos desta Lei e observado o perímetro máximo de 2 km (dois quilômetros) ao redor dos referidos Locais Oficiais de Competição.

⁶⁶ Regulamentada pelo Decreto n. 7.783, de 7 de agosto de 2012.

A proteção da marca levou, é claro, à ampliação de restrições comerciais nas chamadas áreas de exclusividade, as quais foram estabelecidas detalhadamente nas Leis Municipais. Além de limitar a presença de marcas comerciais concorrentes às de seus patrocinadores, a Lei também criou amplo conjunto de regras sobre captação e uso de imagem e som, regulou concessão de vistos de entrada e permissão de trabalho no Brasil dos participantes oficiais do evento, normatizou venda de ingressos e condições de ingresso e permanência aos locais oficiais, estabeleceu novos tipos penais, dentre outras previsões.

Em resumo, para atribuir plena liberdade para a FIFA atuar no país e dar exclusividade de comércio às empresas patrocinadoras, a Lei Geral da Copa foi:

replicada em todas as cidades-sede tanto por meio de contratos firmados entre as prefeituras e a FIFA como por meio de leis e decretos municipais, expressa uma outra forma de subordinação, pelo fato do Estado adotar um padrão de intervenção por exceção, incluindo a alteração da legislação urbana para atender aos interesses privados (SANTOS JR.; GAFFNEY; RIBEIRO, 2015, p.16)

Além de regular as vedações de comércio, publicidade, segurança nos estádios e entorno, as leis gerais da copa afastaram a incidência de normas estaduais e municipais que previam benefícios ou estabeleciam restrições. Nesse sentido, a Lei mineira n. 20.711, de 11 de junho de 2013, é suficientemente clara. Ficam afastadas as normas estaduais referentes à entrada e permanência nos locais de competição, bem como as de descontos em ingressos:

Art. 3º (...)

Parágrafo único. Não se aplicam aos eventos quaisquer normas estaduais que disponham sobre o controle de entrada e permanência de pessoas nos locais oficiais de competição.

Art. 4º O preço dos ingressos para as competições será determinado pela Fifa, não se aplicando às competições as normas estaduais referentes à:

I – concessão de gratuidade, redução de preço, meia-entrada ou qualquer outra forma de subvenção a consumidores;

II – reserva de quantidade absoluta ou percentual de ingressos para quaisquer categorias de pessoas, seja para distribuição gratuita, venda preferencial ou a preço reduzido.

O afastamento de descontos e gratuidades gerou um grande debate, fazendo com que a Lei Federal n. 12.663 criasse um sistema de padronização de descontos, que na Lei 20.711, de Minas, constou no artigo 5º:

Art. 5º Em todas as fases de venda, os ingressos da categoria 4, a que se refere o art. 26 da Lei Federal nº 12.663, de 2012, serão vendidos

com desconto de 50% (cinquenta por cento) para as pessoas naturais residentes no País abaixo relacionadas:

I – estudantes;

II – pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos;

III – participantes de programa federal de transferência de renda.

Prevaleceu uma estrutura de afastamento genérico a normas – que em alguns casos inexistiam – tais como aquelas referentes à competência para prestar serviços de saúde e de segurança nos estádios:

Art. 6º A segurança pública nos locais oficiais de competição, nas suas imediações e principais vias de acesso, nos aeroportos, hotéis e centros de treinamento localizados no Estado e as medidas de prevenção a acidentes ou incidentes de segurança de qualquer tipo, inclusive nos dias de partida, serão realizadas, sem custos para a Fifa e o COL, pelos poderes públicos competentes, não sendo aplicáveis aos eventos quaisquer normas estaduais que disponham em sentido diverso, inclusive as que exijam a contratação de seguros de quaisquer espécies. (...)

§ 2º O disposto no caput aplica-se igualmente a normas estaduais que disponham sobre o dever de manter, nos locais oficiais de competição, ambulância, médicos, equipes e equipamentos de socorro.

Foram igualmente afastadas as normas que restringiam o consumo de bebidas alcoólicas nos estádios. Na Lei n. 5.104/2013, do Distrito Federal, por exemplo, constou:

Art. 3º (...)

Parágrafo único. Não se aplicam aos eventos de que trata esta Lei as normas distritais que disponham sobre distribuição, venda, publicidade, propaganda ou comércio de alimentos e bebidas no interior dos locais oficiais de competição, nas suas imediações e principais vias de acesso, inclusive as que restrinjam o consumo de bebidas alcoólicas, salvo as proibições destinadas a pessoas menores de dezoito anos, resguardado o exercício do poder de polícia.

As mesmas regras constaram na Lei n. 6363, de 19 de dezembro de 2012, do Estado do Rio de Janeiro, que a exemplo das demais também previu o transporte gratuito aos portadores de ingressos:

Art. 11 Os portadores de ingresso para jogos e os credenciados do COL e da FIFA terão direito a duas viagens diárias pelo sistema do bilhete único estadual, custeadas pelo Estado do Rio de Janeiro, quando necessitarem do transporte público intermunicipal ou do transporte no sistema de metrô, trens e barcas, para deslocamento para os jogos realizados no Estado do Rio de Janeiro.

A partir da Lei Federal n. 12.663/2012, e contendo basicamente as mesmas regras das leis do Distrito Federal, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais mencionadas acima, foram aprovadas: no Amazonas, a Lei n. 4.045, de 13 de junho de 2014; na

Bahia, a Lei n. 12.821 de 17 de junho de 2013; no Ceará, a Lei n. 15.279, de 28 de dezembro de 2012; no Mato Grosso, a Lei n. 9.890, de 16 de janeiro de 2013; no Paraná, a Lei 17.551, de 30 de abril de 2013; em Pernambuco, a Lei n. 14.848, de 22 de novembro de 2012; no Rio Grande do Sul, a Lei n. 14.194, de 31 de dezembro de 2012; e em São Paulo, a Lei n. 15.456, de 09 de junho de 2014.

Nos municípios não foi diferente, foram reproduzidas as normas estaduais acerca das restrições de consumo, propaganda etc., e foram regulamentadas as “zonas de exclusão”, delimitando exatamente a área de exclusividade para os produtos e comerciantes autorizados pela FIFA. A exemplo de Fortaleza, que aprovou as Leis n. 9.986 e 9.987, ambas de 28 de dezembro de 2012, as Leis Gerais da Copa,

excepcionalizam a vigência das legislações municipais, entre essas as que envolvem: publicidade e propaganda; comercialização de produtos no entorno dos locais de jogos e vias de acesso aos mesmos; regulamentações sobre ingressos, como vedações à meia-entrada, concessão de gratuidades, acesso e permanência nos locais oficiais, atendimento preferencial (PINHEIRO *et al.*, 2015, p. 316).

Nos demais municípios, as zonas de exclusão foram regulamentadas por meio de Lei nas cidades de Belo Horizonte (Lei n. 10.689, de 26 de dezembro de 2013); Cuiabá (Lei n. 5.652 de 26 de março de 2013); Recife (Lei n. 17.873, de 05 de junho de 2013) e Salvador (Lei n. 8.414, de 17 de junho de 2013). Optaram pela delimitação das restrições por meio de Decreto os Municípios de Manaus (Decreto n. 2.781, de 14 de maio de 2014); Natal (Decreto n. 10.256 de 04 de abril de 2014); Porto Alegre (Decreto n. 18.663, de 22 de maio de 2014); Rio de Janeiro (Decreto n. 38.367 de 11 de março de 2014) e São Paulo (Decreto n. 55.010, de 9 de abril de 2014).

Como foi possível demonstrar, houve um grande alinhamento de normas jurídicas em que normas federais são complementadas por normas estaduais, distritais e municipais para organizar a implementação da agenda Copa do Mundo. O diagnóstico desse conjunto de permite afirmar que foi promovida uma reforma administrativa ampla, senão uma reforma de estado, por meio de suas estruturas específicas, de um regime próprio de licitações e de prioridades e facilidades burocráticas.

De outro lado, a legislação selecionada, ainda que não seja exaustiva, demonstra o empenho para a mobilização de recursos públicos para financiar as ações e obras articuladas sob a justificativa da Copa. Dessa forma, além dos investimentos públicos diretos, a FIFA e seus parceiros receberam tratamento tributário privilegiado, em que todos os tributos de competência federal, estadual e municipal foram

eliminados; os entes públicos ampliaram sua dívida para realizar os projetos de infraestrutura e de construção de estádios; e todas as garantias patrimoniais foram dadas à FIFA, ficando grande parte dos custos operacionais sob responsabilidade dos governos estaduais e municipais. Constituiu-se, assim, um verdadeiro regime jurídico próprio para a Copa do Mundo

Do ponto de vista da capacidade de mobilização política e administrativa, trata-se de um feito admirável, que só foi possível graças à força do Projeto Copa do Mundo e do alto grau de consenso produzido pela coalizão de interesses que lhe deu suporte. Parcela importante das coalizões de sustentação da Copa é formada por proprietários e empreendedores imobiliários. Suas demandas, porém, não foram diretamente abarcadas na legislação descrita até aqui. Assim, no próximo item, serão abordadas as mudanças de regime urbanísticos realizadas sob a justificativa da Copa – mudanças essas que, como se demonstrará, entram em tensão com o regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia.

2.3 A PRODUÇÃO DE REGIMES URBANÍSTICOS ESPECIAIS

Dentre as muitas alterações promovidas na legislação para atender às demandas da Copa do Mundo, aquelas relativas à utilização do solo urbano, realizadas nos Planos Diretores, nas Leis de Uso e Ocupação do Solo e em legislação específica, provocaram impactos consideráveis do ponto de vista jurídico, político e social. Voltadas a incentivar determinados usos nas cidades que sediaram os jogos e a realização de empreendimentos específicos, as mudanças de regime urbanístico frequentemente influenciam a avaliação econômica da propriedade e podem reforçar processos de gentrificação e de segregação socioterritorial. Embora a atribuição de regimes urbanísticos especiais seja uma faculdade do ente público municipal, sua legitimidade se encontra no planejamento democrático, o que, como será descrito, foi amplamente desprezado.

As mudanças no regime urbanístico das cidades-sede consistiu basicamente na flexibilização do potencial construtivo, com base na justificativa de incentivar ampliação da rede hoteleira e de equipamentos relacionados à estrutura da Copa, e com base na justificativa de valorizar os imóveis para, com isso, remunerar indiretamente investimentos privados. Primeiramente, serão avaliadas algumas iniciativas em diferentes cidades-sede que promoveram mudanças no regime urbanístico. Em um

segundo momento será apresentado o caso da cidade de Porto Alegre, em que foram construídos dois estádios de futebol nos padrões FIFA, ambos beneficiados por atribuição de potencial construtivo.

2.3.1 Um panorama de alterações urbanísticas

O Município de Belo Horizonte aprovou a já referida Lei n. 9.952/2010⁶⁷, em que foi instituída uma “Operação Urbana de Estímulo ao Desenvolvimento da Infraestrutura de Saúde, de Turismo Cultural e de Negócios”. Segundo o art. 1º, seus objetivos gerais eram:

- I - assegurar o oferecimento das condições e da infraestrutura necessárias para que o Município cumpra os compromissos assumidos na condição de uma das cidades-sede da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014;
- II - estimular o aprimoramento da Rede Municipal de Saúde;
- III - desenvolver o turismo cultural e de negócios no Município;
- IV - estimular a geração de emprego e renda.

No artigo 2º, é explicitado o objetivo específico de ampliar a estrutura de serviços, por meio da implantação de estabelecimentos culturais, hospitalares e hoteleiros para atender à demanda resultante da Copa, abrangendo todo o território do Município, respeitando-se todas as normas específicas de zoneamento, exceto àquelas relativas ao Coeficiente de Aproveitamento⁶⁸:

Art. 3º - A Operação Urbana de que trata esta Lei abrange todo o território do Município, respeitadas as normas de localização dos usos e do funcionamento das atividades previstas na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano, a legislação urbanística correlata, assim como as normas relativas a parâmetros específicos de Áreas de Diretrizes Especiais - ADEs - e à proteção do patrimônio histórico e cultural, com exceção daqueles relativos ao Coeficiente de Aproveitamento.

§ 1º - Os parâmetros urbanísticos previstos nesta Operação Urbana sobrepõem-se àqueles previstos na legislação urbanística municipal, com exceção daqueles previstos para as Zonas de Preservação Ambiental - ZPAMs -, desde que atendidos os requisitos previstos nesta Lei.

⁶⁷ Regulamentada pelo Decreto n. 14.066, de 11 de agosto de 2010.

⁶⁸ O coeficiente de aproveitamento, também chamado de índice ou potencial construtivo é o número que indica a área total que pode ser construída em um imóvel. O coeficiente 1 indica que é possível edificar até 100% da metragem quadrada de um terreno, sendo em tese possível multiplicar a área de construção total de um imóvel até o infinito. É por meio dele que se viabiliza a distinção entre direito de propriedade e direito de construir. Conforme apresentado no Capítulo 1, é ele que possibilita a existência dos instrumentos urbanísticos Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Operação Urbana Consorciada.

O Município de Belo Horizonte dispôs que, mediante a assunção de algumas obrigações específicas, tais como parâmetros urbanísticos específicos e cumprimento de prazos⁶⁹ pelos empreendedores, seria ampliada “a outorga de potencial construtivo adicional, limitado ao Coeficiente de Aproveitamento - CA - máximo de 5,0” (art. 6º). Somam-se a essa possibilidade, outras como a de adaptação e regularização de edificações existentes e desconformes, desde que atendam aos requisitos da Lei (art. 7º e 8º).

A Lei n. 9.959, de 20 de julho de 2010, que alterou o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e as normas de parcelamento, ocupação e uso do solo, estabeleceu nas suas disposições transitórias duas exceções permissivas: no artigo 13, consta uma regra geral para flexibilização de parâmetros urbanísticos e, no artigo 79, foi prevista uma exceção para a transferência do direito de construir:

Art. 13 Até que sejam aprovadas as leis específicas das Operações Urbanas Consorciadas previstas nesta Lei, os parâmetros urbanísticos para as áreas nelas incluídas poderão ser flexibilizados, em caráter excepcional, em decorrência de outras Operações Urbanas aprovadas por lei específica, com vistas, exclusivamente, ao atendimento de demandas vinculadas à realização da Copa do Mundo FIFA 2014. (...)

Art. 79 Com o objetivo de viabilizar a disponibilidade de unidades de alojamento decorrente das demandas de cidade sede da Copa do Mundo FIFA de 2014, fica autorizada a transferência de UTDCs⁷⁰ geradas pelas áreas submetidas ao Grau de Proteção 1 para fora da área da Operação Urbana do Isidoro condicionada ao cumprimento do disposto no art. 80 destas Disposições Transitórias, desde que atendidas as seguintes condições
(sem grifos no original).

Na cidade do Rio de Janeiro, foram aprovadas as Leis Complementares n. 104, de 27 de novembro de 2009 e n. 108, de 25 de novembro de 2010. Na primeira, foi instituído o Projeto de Estruturação Urbana - PEU Vargens, que modificou o regime de uso e ocupação do solo, atribuindo novas diretrizes, alterando o zoneamento e regulando a aplicação dos instrumentos urbanísticos em um conjunto de bairros (Baixada do Jacarepaguá). Nela, abre-se a possibilidade de ampliação do coeficiente de aproveitamento mediante contrapartida (art. 98), ao passo que isenta das contrapartidas

⁶⁹ Foi prevista multa para o descumprimento do prazo de entrega dos empreendimentos beneficiados pelo aumento do Coeficiente (31/03/2014). Tendo em vista que muitos empreendimentos atrasaram, multas foram aplicadas. No dia 11 de fevereiro de 2016, a Câmara de Vereadores de Belo Horizonte aprovou, em 1º turno, uma anistia de 50% das multas aplicadas para hotéis que não ficaram prontos a tempo da Copa (PORTO, 2016), indicando que os integrantes da coalizão seguem com força junto ao legislativo municipal.

⁷⁰ Unidade de Transferência do Direito de Construir.

os imóveis utilizados para a Copa e as Olimpíadas (art. 98, § 7º), além de prever a transferência de potencial construtivo para os imóveis lindeiros àqueles destinados pelo Poder Público a projeto da Copa e das Olimpíadas (art. 98, §§ 6º e 8º):

Art. 98 Na Área de Especial Interesse Urbanístico é permitida a ampliação dos parâmetros de aproveitamento do solo mediante contrapartida dos interessados, pela aplicação das Contrapartidas e demais instrumentos onerosos previstos no Plano Diretor (...)

§ 6º No caso de efetiva necessidade de utilização de terrenos particulares nos eventos da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, estes poderão ser doados, e a totalidade do potencial construtivo (ATE) deverá ser necessariamente transferida para os terrenos lindeiros, do mesmo proprietário, somando-se aos índices previstos na coluna 2 do Anexo V da presente Lei Complementar.

§ 7º Para as áreas utilizadas para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016, os projetos incidentes sobre a mesma ficarão isentos do pagamento da contrapartida estabelecidas na Coluna 2 do Anexo V desta Lei Complementar.

§ 8º Todos os parâmetros urbanísticos não utilizados nos terrenos para projetos definidos pelo Poder Público para fins de eventos voltados para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016, poderão ser transferidos para terrenos limítrofes do mesmo proprietário, devendo ser somado diretamente aos parâmetros definidos na coluna 2 do Anexo V desta Lei Complementar.

Já a Lei Complementar n. 108 altera os parâmetros de construção diversas áreas da cidade, ampliando o zoneamento amigável a serviços de hotelaria, ampliando o coeficiente de aproveitamento dos imóveis e a área útil edificável, com a justificativa de ampliar a capacidade de hospedagem na cidade, por meio de uma série de alterações pontuais (arts. 12 a 22):

Art. 2º Este Capítulo estabelece condições de incentivo para a construção de novas edificações destinadas a serviços de hospedagem, bem como a reconversão ou utilização de edificações visando ampliar o número de unidades hoteleiras e reduzir o déficit de acomodações para a realização da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016, na Cidade do Rio de Janeiro.

O Município do Recife, inspirado pela Leis de Belo Horizonte e Rio de Janeiro, aprovou a Lei n. 17.710, de 27 de maio de 2011, que altera regime urbanístico e regula outorga onerosa com base na justificativa de ampliar o serviço de hotelaria necessário para a Copa. Assim, foi regulamentada a aquisição de coeficiente de aproveitamento podendo alcançar o índice 3.

Art. 3º Os projetos arquitetônicos de construção, reconstrução ou reforma das edificações destinadas à hotelaria e situadas em imóveis inseridos na ZAC Controlada I, definida no artigo 96, II da Lei Municipal nº 17.511/2008, poderão atingir o Coefficiente de Utilização Máximo de 3,0 (três), mediante a utilização do instrumento de outorga

onerosa do direito de construir, definido na Lei Municipal nº 17.511/08.

Em Curitiba, foi aprovada a Lei n. 13.620, de 04 de novembro de 2010, que institui potencial construtivo especial para a Copa. Na redação original, o artigo 2º estabelecia a venda de, no máximo, R\$ 90 milhões em potencial construtivo. A Lei n. 14.219, de 28 de dezembro de 2012, por sua vez, alterou a redação anterior para ampliar esse limite:

Art. 2º O Programa autoriza a concessão de potencial construtivo de, no máximo, R\$ 123.066.666,67, referente ao valor previsto para execução das obras exigidas para adequação do Estádio selecionado para sediar a Copa do Mundo - FIFA 2014. (Redação dada pela Lei nº 14219/2012)

Na prática, para capitalizar o Clube Atlético Paranaense, proprietário do Estádio, o Município passou a emitir certificado de índice para serem vendidos e reverter, destinando os recursos obtidos para as obras do estádio, respeitado o limite de 2/3 do valor total:

Art. 3º O potencial construtivo será calculado no valor de 2/3 (dois terços) do valor total orçado das obras necessárias à conclusão do Estádio, conforme estabelecido no § 1º do artigo anterior, atendidas as especificações da FIFA.

No caso de Porto Alegre, foi aprovada a Lei Complementar n. 703, de 28 de setembro de 2012, que cria uma ferramenta de transferência de índices justificada na necessidade de implantar infraestrutura de transporte coletivo. Para isso, foi instituído (art. 2º) um Plano de Incentivos para a transferência de potencial construtivo dos imóveis atingidos pelo traçado das obras viárias previstas na Matriz de responsabilidades.

Art. 2º (...)

§ 1º Os imóveis a serem beneficiados pelo Plano de Incentivos deverão estar localizados nos traçados viários definidos nos respectivos projetos, incluídos aqueles destinados à implantação de equipamentos urbanos necessários para a complementação das obras.

Por meio dessa previsão, os imóveis privados necessários à realização das obras públicas são transferidos ao Município, mediante permuta por potencial construtivo, podendo incidir percentuais de 20% e 10% de bônus. Além disso, a Lei

autorizou o Município a alienar índice (proveniente do estoque público do direito de construir) para se capitalizar⁷¹:

Art. 8º O Município de Porto Alegre fica autorizado a alienar 279.433m² (duzentos e setenta e nove mil, quatrocentos e trinta e três metros quadrados) correspondentes aos estoques construtivos públicos adensáveis e não adensáveis, de acordo com a reserva já existente, (...) Parágrafo único. Os estoques construtivos públicos dos quais trata este artigo serão denominados Índices da Copa de 2014.

As mudanças de regime urbanístico e os instrumentos de transferência de potencial construtivo são mecanismos de indução do desenvolvimento urbano sobre os quais existem experiências bastante variadas, muitas positivas. Sua utilização adequada depende da pré-existência de condições técnicas instaladas e de demanda por construção superior à disponibilidade de imóveis com estoque de coeficiente disponível. Nas situações apresentadas, destaca-se o fato de que sua utilização foi casuística, voltada a gerar benefícios pontuais e captar recursos, de forma que a Copa é utilizada somente como justificativa para essa flexibilização de normas.

A modificação de zoneamento e padrões de uso, como no caso do Rio de Janeiro, é sintomática de um método em que são indicados vários pontos da cidade, conforme endereço, mapas e anexos, em que foram autorizadas a adoção de novo regime urbanístico. Trata-se de uma situação em que, com a aparência de justificativa técnica, são atendidas demandas particularistas de valorização imobiliária. Mas isso não é extraordinário, a novidade é a construção de uma narrativa com a força da Copa, que reproduziu reformas legislativas casuístas em todas as cidades-sede, dentre as quais destaca-se o exemplo de Porto Alegre, que será apresentado a seguir.

2.3.2 Porto Alegre na Copa: o dobro de benefícios

Ainda antes de ser anunciada como cidade-sede da Copa, o que só viria a acontecer em maio de 2009, a Câmara de Vereadores de Porto Alegre aprovou, em 29 de dezembro de 2008, duas Leis com o objetivo de alterar o regime urbanístico de diferentes imóveis localizados na cidade. A justificativa dos projetos era viabilizar a realização dos projetos intitulados “Arena do Grêmio” e “Gigante para Sempre”.

⁷¹ A Lei criou o Fundo da Copa do Mundo de 2014 (Funcopa), regulamentado pelo Decreto n. 18.638, de 7 de maio de 2014.

O primeiro projeto dizia respeito à construção de um novo estádio de futebol para o time “Grêmio Foot-Ball Porto Alegre”, bem como aumentar os padrões de construção do imóvel de propriedade do clube onde ficava localizado seu estádio antigo (Olímpico). Já o segundo projeto alterou o zoneamento das áreas vizinhas ao local onde se encontra o estádio Beira Rio, de propriedade do time “Sport Club Internacional”, bem como amplia o potencial construtivo de um imóvel do clube (antigo Estádio dos Eucaliptos). A justificativa para a urgência em que foram apreciadas tais mudanças legais era a possibilidade de um dos estádios virem a sediar jogos da Copa.

Além do aumento de índices para possibilitar a venda dos imóveis por preços maiores – mediante a justificativa de capitalizar os clubes e possibilitar investimentos na melhoria ou construção dos estádios –, os esforços para viabilizar a realização dos jogos na cidade incluíram também a doação de imóveis públicos aos dois clubes e à empresa OAS (responsável por construir o complexo chamado de “Arena do Grêmio”), bem como incentivos fiscais e concessão de outras facilidades burocráticas.

Especificamente, é notável que a cidade – consagrada pela participação popular, em razão do orçamento participativo – tenha se transformado em um lugar de pouca discussão pública na definição de prioridades de investimentos e em reformas legislativas envolvendo o planejamento urbano. Mas os projetos justificados pela Copa do Mundo foram precedidos de outras iniciativas, nos últimos anos, de aprovação de grandes projetos urbanísticos em Porto Alegre, especialmente na Orla do Guaíba⁷².

A intenção de construir junto ao Guaíba é frequentemente explicitada, mas muitos desses projetos não obtiveram êxito, havendo, em alguns casos, grande oposição de diferentes grupos sociais, tais como associações de moradores, organizações não governamentais, partidos políticos e grupos ambientalistas⁷³. Em outras áreas da cidade, grandes projetos urbanísticos foram realizados, sem significativa oposição. Assim, multiplicaram-se pela cidade condomínios fechados, *shoppings centers* e obras de infraestrutura viária, os quais modificaram significativamente as regiões de uso e as centralidades urbanas, tendo expressivo impacto na valorização do solo e na dinâmica de apropriação do território.

⁷² Trata-se de uma área de grande extensão, com aproximadamente 20 quilômetros de perímetro do Centro (cuja ocupação é antiga) até o bairro de Ipanema (Zona Sul). Chamado tradicionalmente de rio, o Guaíba é, na verdade, um lago (MENEGAT; CARRARO, 2009).

⁷³ Nos últimos anos, desponta a resistência ao projeto do Cais Mauá, que será mencionado no Capítulo 4.

Já a possibilidade de grandes projetos na Orla do Guaíba era limitada. Por um lado, o Plano Diretor de Porto Alegre vedava a construção para fins comerciais ou residenciais na região, o que possibilitou a preservação de imóveis públicos, destinados ao uso gratuito, com a preferência para espaços culturais ou áreas verdes. Por outro lado, o Orçamento Participativo (OP), a partir de 1989, como instrumento de decisão sobre o investimento de recursos públicos atribuiu à população a definição sobre as prioridades para a realização de projetos pelo poder público municipal. Em que pesem as críticas sobre o mérito e os limites do OP⁷⁴, sua existência impediu objetivamente a transferência de recursos públicos do Município a grandes empresas privadas, bem como a destinação de imóveis públicos a particulares⁷⁵.

Tais circunstâncias políticas impediram ou retardaram a adesão ao empreendedorismo urbano como método de gestão e ao planejamento estratégico como instrumento de inserção no mercado das cidades competitivas (ver Capítulo 3). Esses obstáculos, no entanto, foram removidos pela homogeneização da gestão urbana produzida pela Copa do Mundo no Brasil. Como toda estratégia bem sucedida, ela se adaptou às características locais, no caso de Porto Alegre, contemplou a binariedade das torcidas dos times de futebol locais.

Havia uma competição, produzida pelas direções dos times e alimentada pela imprensa local, pela definição sobre qual estádio sediaria os jogos, o do “Grêmio” (Arena) ou o do “Internacional” (Beira-Rio):

A rivalidade entre Internacional e Grêmio está presente também na preparação para a Copa de 2014. O projeto de reforma do Beira-Rio foi escolhido por Porto Alegre na hora de apresentar sua candidatura à Fifa, mas o Grêmio tem o projeto de um novo estádio e sonha com uma mudança de planos (OGLIARI, 2009).

A prioridade oficial era criar condições de sediar os jogos da Copa – uma oportunidade única na opinião dos gestores municipais – e o Estádio já estava definido. Mas também era importante agradar e beneficiar as duas principais forças futebolísticas. Sobre o tema, o então Prefeito de Porto Alegre José Fogaça afirmou:

Para que Porto Alegre receba a Copa, é fundamental que a cidade tenha estádios adequados. Isto compete aos clubes, vamos fazer uma

⁷⁴ Ver, por exemplo, um balanço crítico em BAIERLE (2002) e AVRITZER e NAVARRO (2003).

⁷⁵ Sobre projetos urbanísticos na Orla do Guaíba, destaca-se o caso do imóvel do “Estaleiro Só” que foi leiloado judicialmente, para o pagamento de dívidas trabalhistas, após modificação no Plano Diretor alterando seu regime urbanístico (CAFRUNE; GONÇALVES, 2010).

parceira com a dupla Gre-Nal⁷⁶ neste sentido. Não digo financeiramente, mas Grêmio e Inter precisarão de uma legislação municipal, de licenciamentos, de regras, de normas de edificação. Enfim, tudo o que eles precisarem para poderem dar sequência a seus projetos (CLICRBS, 2008).

Quanto à definição do estádio em que seriam realizados os jogos, afirmou o então Prefeito que:

para Porto Alegre, seria sensacional se tivéssemos dois estádios que atendam todos os requisitos que a Fifa exige. Os dois clubes estão no caminho certo, investindo para sustentar grandes reformas ou até para construir um novo estádio. A prefeitura não pode fazer uma opção clubística, mas ela procura ajudar os dois da mesma maneira (CLICRBS, 2008).

Como decorrência desse “tratamento isonômico” dado aos dois clubes de futebol e, com vistas à parceria mencionada para atender às necessidades de condições especiais aos clubes (legislação e licenciamentos), a Prefeitura encaminhou os projetos de lei aprovados em 29 de dezembro de 2008, alterando o regime urbanístico de diferentes imóveis localizados na cidade. Importante ressaltar que, à época, os projetos não possuíam qualquer materialidade, ou seja, não havia processos administrativos – meios próprios para aprovação de projeto e licenciamento de construção – tramitando junto aos órgãos responsáveis.

Conforme declarou o então Secretário José Fortunati:

Temos a preocupação de que tanto Grêmio quanto Inter possam apresentar seus projetos, não somente para a Fifa e CBF até 15 de janeiro, mas também protocolar esses projetos na Secretaria de Planejamento Municipal, com a maior rapidez. Por quê? Porque a Câmara aprovou foram simplesmente índices de volumetria e altura. Agora é necessário que aquelas maquetes eletrônicas que foram apresentadas se transformem em projetos arquitetônicos e de engenharia, que sejam apresentados para secretaria e Prefeitura (PORTO ALEGRE 2014, 2009).

As “maquetes eletrônicas” apresentadas pelos clubes de futebol, pelos meios de comunicação e, inclusive, pelos administradores para servirem de fundamento simbólico para a aprovação das leis, não vinculava nenhum dos atores envolvidos a efetivamente realizarem os projetos virtualmente apresentados. Entretanto, as modificações introduzidas pelas Leis Complementares n. 608 e 609, de 08 de janeiro, e

⁷⁶ Dupla Gre-Nal (ou Grenal) é uma expressão difundida entre a população sul-riograndense e no meio esportivo; é utilizada para referir-se aos jogos realizados entre os times ou para designar as duas associações esportivas de maior expressão no Estado: Grêmio Foot-Ball Porto-Alegrense, ou simplesmente Grêmio, e Sport Club Internacional, ou simplesmente Inter.

n. 610, de 13 de janeiro de 2009, produziram efeitos imediata e diretamente sobre as possibilidades de construção nos imóveis e, por conseguinte, sobre sua valorização nas áreas de propriedade dos clubes.

No caso da “Arena do Grêmio” destaca-se que ela foi construída em imóvel situado no Bairro Humaitá, em frente à Rodovia BR 290, que foi doado, por meio da Lei Estadual n. 13.093, de 2008, “no todo ou em parte, à construção do complexo esportivo Arena do Grêmio Foot-Ball Porto Alegre” (art. 2º). Já a Lei Municipal n. 10.839, de 26 de fevereiro de 2010, desafetou do uso de bem comum do povo imóveis municipais, com a finalidade de doação ao Grêmio, para que pudessem ser incorporados e vendidos, já com seu novo regime urbanístico.

A justificativa para a urgência em que foram apreciadas as mudanças de regime urbanístico era a possibilidade de um dos estádios virem a sediar jogos da Copa do Mundo de 2014. Trata-se de uma situação em que, valendo-se das exigências feitas pela FIFA, os clubes garantiram apropriação de recursos públicos, utilizando-se de maneira bem sucedida do repertório produzido no âmbito dos megaeventos para mobilizar aliados, formar consensos, sem que os atos tenham sido juridicamente contestados.

Nesse Capítulo, foram apresentadas as demandas da FIFA por transformações legislativas para a realização da Copa do Mundo de 2014, as respectivas obrigações assumidas pelo Estado brasileiro e o processo de mudanças legislativas realizadas sob a justificativa do megaevento. A legislação aprovada nos âmbitos federal, estadual e municipal demonstrou o impacto jurídico da preparação para a Copa e indicou as prioridades de alocação dos benefícios e ônus de sua realização. Os benefícios não foram direcionados exclusivamente à FIFA e seus parceiros, uma vez que outros atores puderam se posicionar para estar dentre os beneficiários, como mostra o exemplo da mudança de regime urbanístico.

Do ponto de vista administrativo, houve um realinhamento de prioridades nos entes públicos envolvidos consolidando um “programa único de governo”, envolvendo todas as forças políticas representadas na institucionalidade. A agenda política voltada para o desenvolvimento, que é amplamente consensual na sociedade brasileira, sobretudo desde 2003, foi apropriada pela narrativa dos organizadores da

Copa, de forma a viabilizar um grande empreendimento econômico, alterando a natureza do planejamento urbano e a produção do espaço urbano no Brasil, o que será analisado detidamente no próximo Capítulo.

O conjunto de normas acima analisadas, em que pese não tenha se contraposto explicitamente, por meio de revogação ou derrogação, às normas que preveem o direito à moradia, impactou o regime jurídico urbanístico, afetando sua força normativa. Isso porque permitiu e incentivou a mudança de usos de territórios urbanos ocupados por população de baixa renda, bem como financiou ações que previam remoções. Assim, as alterações promovidas sob justificativa da Copa constituíram uma contradição à proteção ao direito à moradia.

Para explicitar esse regime jurídico da Copa, destacam-se as seguintes características em cada dimensão:

- a) na administrativa, verificou-se a produção de uma institucionalidade amistosa à FIFA, em que foram criadas instâncias específicas e privilegiadas de negociação com os interlocutores designados pela FIFA. Ademais, a legislação previu inúmeras facilidades na tramitação dos processos de licenciamento dos parceiros-FIFA, ao passo que, no tratamento dispensado às remoções não foram criadas instâncias para coibir despejos e remoções;
- b) na econômica, a priorização de investimentos em obras de grande impacto urbanístico ocorreu por meio da combinação de gastos públicos diretos, isenções a particulares, endividamento público, via financiamentos subsidiados a outros entes; doações de imóveis e transferência de índices construtivos gratuitos.
- c) na política, ficou evidenciada a adesão dos gestores nos diversos níveis e instituições, ao modelo de planejamento urbano empreendedorista, o que será objeto de análise detalhada do Capítulo 3.

Por fim, ao traçar um perfil das exigências feitas pela FIFA e aceitas pelos organizadores brasileiros, foi possível avaliar como as alterações promovidas na legislação, sob a justificativa da Copa do Mundo de 2014 impactou negativamente no regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia. Não se trata, pois, de conciliar dois regimes jurídicos, uma vez que a consolidação do modelo de planejamento urbano catalisado pelos megaeventos atenta contra os princípios da política urbana constantes na CRFB e no Estatuto da Cidade.

3. MODELOS DE PLANEJAMENTO URBANO E MEGAEVENTOS: A DISPUTA POR HEGEMONIA NAS CIDADES

Como descrito no Capítulo 1, a atual ordem jurídica urbanística foi resultado de um longo processo de construção política, consolidando uma estratégia de valorização da democracia nas cidades e de promoção de direitos, baseada no planejamento urbano democrático e no cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Para isso, foram elaboradas políticas públicas nacionais específicas voltadas à produção habitacional, à regularização fundiária e ao saneamento básico que, de alguma forma, colocaram a questão urbana no centro das preocupações políticas.

Entretanto, algumas faces importantes do projeto de planejamento urbano democrático, que vai do combate à especulação imobiliária à utilização de critérios de justiça tributária da propriedade urbana, ficaram sob a competência dos municípios, que em muitos casos foram incapazes de produzir mudanças institucionais de longo prazo. Isto tem causas no modelo institucional da Constituição de 1988:

Pode-se dizer que na área de desenvolvimento urbano, diferentemente do que ocorreu em áreas como a educação e a saúde, não houve uma reforma do Estado nem na direção de uma descentralização autônoma, com municípios financiados por recursos próprios, nem na estruturação de um sistema com uma clara hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo financiado por fontes estáveis e permanentes (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 105-6).

Mesmo que a Constituição tenha previsto o aumento de transferência de recursos, estes permanecem insuficientes, de forma que os municípios dependem muito de financiamento da União para realizar muitas de suas atribuições, em razão do modelo de repartição de competências e de receitas:

A maior parte dos municípios depende de acesso a crédito junto a bancos públicos ou de transferências voluntárias dos governos estadual e federal, caracterizando o que a literatura sobre federalismo no Brasil denomina *descentralização tutelada*, ou seja, aquela que é feita por meio de transferências negociadas caso a caso (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 106, grifo no original).

É, então, diante de um cenário complexo, que a possibilidade de realizar a Copa do Mundo é recebida com entusiasmo, e sem ressalvas, pelos administradores locais, pelos governantes estaduais e pelos empresários. É verdade que muitos estavam

engajados no desenvolvimentismo⁷⁷, e a realização de um megaevento se articula com essa matriz econômica. Entretanto, isso não explica a capacidade de mobilização específica da Copa do Mundo e tampouco expõe de imediato os efeitos do seu modelo de planejamento urbano.

Havia possibilidade de que as mudanças legislativas justificadas pela Copa, conforme descrito no Capítulo 2, pudessem se contrapor a garantias relacionadas ao direito à moradia, gerando revogação de normas ou criando regras temporárias, como em outros temas. Isso, porém, não se verificou – não houve conflito normativo direto em relação ao regime jurídico urbanístico ou supressão de texto. No entanto, o atendimento às exigências da FIFA e a preparação para a Copa afetaram diretamente o planejamento urbano democrático e impactaram negativamente a gestão pública quanto à garantia dos direitos à moradia e à cidade.

Neste Capítulo, será apresentada (3.1) a trajetória específica de uma dimensão do regime jurídico urbanístico: o modelo de planejamento urbano democrático, simbolizado pelos planos diretores participativos. A seguir, serão analisadas (3.2) duas vertentes do modelo de planejamento urbano neoliberal, quais sejam o planejamento estratégico e o empreendedorismo urbano. Com base nessa contraposição de modelos, na parte final, será verificado (3.3) como os megaeventos, em geral, e a Copa do Mundo, em especial, foram utilizados para alavancar a implementação do modelo de planejamento urbano neoliberal, impactando qualitativa e duradouramente o regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia.

3.1 O MODELO DE PLANEJAMENTO URBANO DEMOCRÁTICO E A EXPERIÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

O espaço urbano brasileiro é dividido de forma extremamente desigual: de um lado, garante equipamentos públicos, infraestrutura urbana e acesso a direitos para parcela da população; de outro, impõe limitações ao acesso à terra urbanizada e ao exercício de direitos básicos – como a moradia adequada – a uma parte significativa da população. Há, concomitantemente, um histórico de planejamento urbano que, nas

⁷⁷ Pelo menos até 2013, conforme análise de Singer (2015), a coalizão desenvolvimentista foi amplamente majoritária, quando inicia um revés que ainda não terminou, a ponto de, no presente, estar esfacelada a base social de sustentação do governo Dilma Rousseff.

últimas décadas, se apresenta como alternativa para minimizar a segregação urbana e possibilitar o acesso pleno à cidade.

O planejamento urbano no Brasil surgiu muito antes da Constituição de 1988, assim como o Plano Diretor. Porém, após a Constituição e, especialmente, o Estatuto da Cidade, mudou o sentido do planejamento e a função do Plano Diretor municipal. Antes utilizado como instrumento de definição dos investimentos setoriais necessários ou desejáveis para os municípios, o Plano Diretor transformou-se na peça central do planejamento urbano, responsável pela definição da função social da propriedade, estabelecendo o conteúdo do exercício dos direitos de propriedade imobiliária nas cidades e as sanções por seu não cumprimento.

A concepção jurídica do Plano Diretor abrange sua obrigatoriedade não apenas como forma jurídica de regulação do espaço urbano, cujo conteúdo deve atender às disposições da Constituição e do EC, mas também como *processo democrático* de definição do seu conteúdo. Essa nova função desempenhada pelo Plano Diretor alinha-se com o chamado paradigma da cidade-direito, “que tem se caracterizado pela construção de diagnósticos críticos da questão urbana brasileira e pela proposição de estratégias de um projeto alternativo de cidade” (SANTOS JR., 2008, p. 146).

É, assim, um instrumento da gestão democrática das cidades. É por essa razão que o Plano Diretor:

tem como pressupostos para a sua eficácia jurídica o planejamento democrático e participativo com base no princípio da participação popular como meio de garantir a apropriação e o reconhecimento institucional da realidade social e cultural local para a constituição das regras, procedimentos e instrumentos destinados a tornar efetivo o direito à cidade (SAULE JR., 1997, p. 42)

A força normativa⁷⁸ atribuída ao Plano Diretor pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade foi reforçada pela criação do Ministério das Cidades e na sua estrutura, da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que impulsionou, por meio de cursos de capacitação, assistência técnica e campanhas, a formação de grupos de

⁷⁸ Uso a expressão força normativa – consagrada no Brasil a partir da tradução da obra de Konrad Hesse (1991) – como capacidade das normas produzirem efeitos sobre o sistema jurídico e sobre a realidade, com base em circunstâncias objetivas e subjetivas, as quais são normalmente identificáveis. Gilberto Bercovici, ao tratar da eficácia e da efetividade do programa constitucional, afirma que “a norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. Sua essência reside na vigência e na pretensão de eficácia (a situação regulada pretende ser concretizada na realidade), que não podem ser separadas das condições históricas. É graças a essa pretensão de eficácia que a Constituição vai procurar ordenar e conformar a realidade. A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia” (1999, p. 39).

trabalhos e núcleos gestores para instituir essa política pública e aplicar os instrumentos urbanísticos em todo o país, com destaque para as grandes cidades.

A estratégia institucionalizada, cujo objetivo era a redução da desigualdade social por meio da política urbana, está muito bem descrita por Silva:

Sob o princípio da função social da cidade e da propriedade, a concepção de um planejamento e uma gestão territorial inseridos na esfera política – e não técnica - do poder público pretendeu criar as condições para o incremento da equidade socioespacial, tornando acessíveis ao conjunto da população os benefícios das melhorias urbanas (2011, p. 50).

Esse deslocamento da esfera técnica para o debate político era e é indispensável para atingir os objetivos de tornar mais justo o acesso aos direitos e benefícios disponíveis nas cidades. Para implementar os instrumentos do EC, era necessário criar as condições de debate e negociação proporcionados:

pela democratização da gestão, pela ampliação da participação social nos sistemas de decisão e pela aplicação de instrumentos de indução da política urbana, muitos deles de cunho redistributivistas, dentre outros, aqueles voltados para a regularização fundiária, para as políticas habitacionais de alcance social ou para “captura de mais-valias fundiárias” em benefício de uma maior equidade social urbana (SILVA, 2011, p.50).

Dentre as ações do Ministério das Cidades para impulsionar o planejamento democrático, destaca-se a campanha, iniciada em 2005, “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, a qual envolveu diferentes instituições públicas, organizações não-governamentais e movimentos sociais. Na época, o Conselho Nacional das Cidades editou a Resolução n. 34, definindo orientações para o conteúdo mínimo⁷⁹ do Plano Diretor, em que destacava como conteúdo o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e inclusão dos instrumentos do EC.

A campanha foi muito bem sucedida quanto à capacidade de difundir os conceitos do EC e fazer com que seus instrumentos fossem incorporados nos planos diretores. Conforme já exposto no Capítulo 1, a construção desse modelo de Plano Diretor gerou muitas expectativas quanto a suas possibilidades, como o instrumento que

⁷⁹ “Art. 1º O Plano Diretor deve prever, no mínimo: I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; III- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor.” (BRASIL, Ministério das Cidades, Resolução n. 34/2005)

poderia enfrentar os problemas urbanos e contribuir para a melhoria da desigualdade urbana,

quando elaborado e implementado de forma eficaz. Essa eficácia diz respeito a uma nova concepção de Plano Diretor pós Estatuto, pois (...) o conceito de Plano Diretor e, principalmente, suas formas de elaboração foram adaptadas de um formato anterior, mais burocrático e tecnocrático, para uma prática com ampla participação da população (SANTOS JR.; SILVA; SANT'ANA, 2011, p. 14).

Esse novo modelo, o Plano Diretor Participativo (PDP), embora amplamente reconhecido como legítimo e adequado às demandas urbanas brasileiras, não teve recepção imediata nos municípios, sendo muitos os desafios para que seja factível. Segundo o balanço da pesquisa realizada pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (Rede):

os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano (SANTOS JR.; SILVA; SANT'ANA, 2011, p. 15).

Ao fazer o balanço dos planos diretores estudados na pesquisa nacional, que se encerrou em 2010, seus responsáveis identificaram a existência de uma combinação entre novas e velhas práticas na política urbana:

as primeiras são impulsionadas por uma nova cultura vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade quanto à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. Já as velhas práticas se ligam à cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 27).

Houve uma intensa produção de planos diretores pelos próprios municípios – o que especializou alguns quadros e setores técnicos nas administrações – os quais incluíram em grande medida os instrumentos do EC. Entretanto, a incorporação dos instrumentos ocorreu de forma muito variada, sem que fosse acompanhada de um avanço na gestão do solo urbano:

Muitos planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do Município, outros ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 33).

A pesquisa avaliou muitas dimensões dos Planos Diretores estudados, produzindo um juízo crítico e engajado no sentido de dar máxima eficácia jurídica ao EC, visando à democratização do espaço urbano e à melhoria da infraestrutura das cidades. Deixo de comentar a avaliação acerca da questão ambiental, da mobilidade e do saneamento, para focar nas duas dimensões que estruturam o regime jurídico urbanístico, quais sejam o princípio da gestão democrática e o princípio das funções sociais, e na política habitacional, pois é indicativa do comprometimento institucional com o tema da moradia.

Começando pela questão habitacional, a pesquisa revela uma incorporação dos conceitos relacionados à moradia, mas a ausência de mecanismos para o enfrentamento sistemático do déficit: “Apesar de poder-se constatar avanços no discurso relativo ao direito à moradia, este não se traduz na definição de metas e estratégias efetivas” (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 37). Entretanto, tendo em vista a época de elaboração dos planos (a maioria entre 2005 e 2009), é significativa a menção aos Planos Municipais de Habitação, o que passou a ser uma exigência para receber recursos do FNHIS a partir da Lei 11.124/2005.

Sobre o princípio das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a reprodução dos instrumentos do EC nos planos diretores não significou uma mudança de perspectiva para a efetiva regulação do uso da propriedade. Isso porque, não foram previstos os mecanismos necessários e/ou adequados: “a pesquisa evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano” (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 34).

Apesar da crescente presença dos instrumentos urbanísticos nos Planos diretores, que poderiam incidir para funcionalizar a propriedade urbana e colocá-la, do ponto de vista normativo, a serviço das necessidades sociais, sua operacionalização não foi efetiva. Isso traz à tona os limites do reconhecimento de direitos pelo Estado, sem a alteração substancial da correlação de forças que mantém concentrada a propriedade urbana, mesmo que ao custo da efetivação de direitos sociais.

Maricato, por exemplo, tem afirmado ao longo dos anos que, para mudar essa lógica, é necessário:

atingir os obstáculos que impedem o acesso a esses direitos. Nesse caso, a questão central é fundiária e imobiliária. Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem tal importância. Estamos no terreno da política e não da técnica (MARICATO, 2002, p. 185).

É inegável que para implementar uma agenda é necessário ter condições políticas, entretanto, o que a experiência dos planos diretores demonstra é que para realizar uma política pública nacional, tal como foi estruturada, é necessário fazê-lo com todos os agentes de governo. Trata-se de trabalhar na conjuntura política existente e não na desejada. De outro lado, não é possível desprezar as limitações técnicas reais existentes na burocracia, especialmente, em se tratando de administrações municipais. Assim, são duas as urgências: a política e a técnica.

Isso porque, para que o Plano Diretor possa induzir o desenvolvimento urbano, é necessário que haja capacidade técnica instalada e utilização correta dos meios jurídicos. Conforme os coordenadores da pesquisa realizada pela Rede, houve “insuficiente e inadequada demarcação territorial de diretrizes e instrumentos”, o que ocorreu, provavelmente, em razão da “baixa capacidade institucional e técnica dos municípios, o que requer uma atenção especial dos governos (...)” (SANTOS JR.; MONTANDON, p. 34).

Sobre o princípio da gestão democrática da cidade, a pesquisa da Rede demonstrou que houve participação social na elaboração e na revisão dos planos, uma vez que esse era o mote da campanha nacional e que a leitura comunitária foi bem recebida e gerou apropriação pela sociedade do planejamento urbano. Essa participação, no entanto, não resultou necessariamente na construção de planos diretores afinados com o EC, nem significou que foram processos institucionalizados em conselhos de planejamento urbano.

Ainda quanto à gestão democrática, muitos conselhos foram criados e institucionalizados, ainda que consultivos e dependentes de regulamentação; a maioria dos planos diretores previu as conferências municipais como instância da gestão democrática; mas houve baixa previsão para realização de audiências públicas e baixíssima previsão de participação popular na gestão do orçamento municipal.

Considerando os diversos aspectos, por vezes contraditórios, da dimensão democrática dos planos diretores analisados na Pesquisa, Santos Jr. e Montandon afirmam

a clara necessidade de se aprofundar a discussão nos municípios acerca da gestão democrática das cidades, de forma a dar efetividade aos canais de participação instituídos e incorporar a população, em especial os segmentos historicamente excluídos dos processos decisórios, na discussão dos projetos e programas urbanos e no processo de gestão das cidades (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 47).

A pesquisa realizada pela Rede de Avaliação e Implementação dos Planos Diretores Participativos, concluída em 2011, é a principal sistematização feita sobre as mudanças jurídicas e institucionais produzidas a partir do EC nos municípios. O balanço da pesquisa aponta repetidas vezes para um binômio que pode ser sintetizado na ideia de que se avançou muito no sentido de incorporar os valores e os instrumentos do Estatuto, no entanto o que foi feito não é suficiente para produzir os efeitos urbanos esperados. Ou seja, após todo o esforço do EC, o planejamento urbano estava melhor do que antes, mas muito aquém do necessário.

É nessa ambiguidade entre a esperança de que o Estatuto da Cidade e os PDPs sejam utilizados adequadamente e certa frustração diante da enormidade dos desafios que ainda precisam ser enfrentados que se movem os setores da academia, da sociedade civil e dos governos comprometidos com a democratização das cidades. Além dos desafios identificados na avaliação sobre a implementação dessa política pública, há que se dar um passo adiante para visualizar a contestação a essa agenda, de forma direta e, especialmente, indireta.

A oposição à agenda do EC e aos PDPs acontece de forma direta por parte dos setores comprometidos com a defesa intransigente dos direitos patrimoniais dos proprietários e empreendedores imobiliários que ocupam, via representação, parcelas significativas dos poderes constituídos. Essa oposição é direta porque se faz presente no processo de planejamento urbano nas cidades e defende a preservação dos seus direitos, negociando ampliação de prazos, sugerindo nova regulamentação, sem confrontar discursivamente a melhoria das condições da cidade.

Entretanto, há uma oposição indireta que, embora se articule com a oposição direta, não representa seus interesses. Esse campo teórico-político se articula para ampliar a exploração de potenciais urbanos a partir dos interesses do mercado, ou seja, para satisfazer a necessidade de ampliar mercados consumidores e produtores de

mercadorias (e de valor). Para isso, cresce a presença de consultorias de planejamento e modelagem para a inserção de determinada cidade (ou áreas da cidade, ou conjunto de cidades) nesse mercado, a partir da promoção de supostas vocações, com vistas a atrair investidores, turistas e clientes.

Esse modelo de planejamento urbano polariza com o paradigma da “cidade-direito”, podendo, em contraposição, ser chamado de paradigma da “cidade-mercado” (SANTOS JR., 2008). Na figura 4, pode ser observado um quadro de sistematização dos conceitos que se contrapõem nos dois paradigmas:

Figura 4 - Quadro comparativo dos paradigmas cidade-mercado x cidade-direito

<i>Cidade-Mercado</i>	<i>Cidade-Direito</i>
- Estratégias de “ <i>empresariamento</i> ” urbano - “ <i>city marketing</i> ”	- Paradigma em construção teórica e prática
- Modelos de planejamento estratégico	- Experiências em novas administrações municipais
- Política urbana transformada em relações de mercado	- Papel central do poder público no planejamento
- Agentes como clientes-consumidores	- Cidade tratada na totalidade
- Hegemonia de interesses privados	- Busca da agregação social
- Impedimento à expressão dos interesses coletivos	- Compromisso com o enfrentamento das desigualdades e exclusões sociais
- Experiências bem-sucedidas de cidades-modelo	- Controle dos interesses “ <i>patrimonialistas</i> ”
- Atores hegemônicos	- Fragilidade pela ausência de um discurso estruturado
- Capitais financeiros	- Fragilidade pela forte hegemonia das ideias neoliberais
- Perda de conexão com a universalidade	
- Divisão entre “ <i>hipercidadãos</i> ” e “ <i>subcidadãos</i> ”	

Fonte: Quadro elaborado por SILVA (2011, p. 50), com base na descrição dos paradigmas realizada por SANTOS JR. (2008).

Ao longo do trabalho, foi enfatizada a descrição do paradigma cidade-direito, em razão de seu processo de construção política, cuja legitimidade está amplamente registrada. A organização de setores da academia, dos movimentos populares, de ONGs e de organizações profissionais significou um investimento consciente na estruturação de cidades melhores e de uma nova institucionalidade capaz de produzi-las. Por essa razão, o planejamento urbano no paradigma da cidade-direito ou do direito à cidade, aposta na participação popular e na democratização da gestão.

As expectativas do modelo de PDP não eram ilusórias, se consideradas as experiências municipais inovadoras a partir de 1989, que procuraram combater a desigualdade social nas cidades, a aprovação do Estatuto da Cidade e a articulação de uma política nacional por meio do Governo Federal, que pareciam indicar a vitória desse paradigma. Entretanto, seus desafios eram muitos, a começar pela complexa realidade urbana, passando pelos limites financeiros e técnicos, e chegando aos limites antigos – como o patrimonialismo – e novos – como a oposição indireta, organizada no paradigma cidade-mercado.

Cabe mencionar a tipologia⁸⁰ proposta por Souza (2008), que distingue nove diferentes modelos de urbanismo, dentre os quais destaco três que tem sido os protagonistas na trajetória brasileira abarcada neste trabalho.

O primeiro é o modelo de planejamento físico-territorial clássico, ou regulatório, cuja finalidade é a modernização urbana e a organização espacial, com baixa ou ausente participação popular, identificava-se com as ideias de estado forte e intervencionista. Uma variável menos rígida do modelo é chamada de planejamento sistêmico. É o modelo que, em linhas gerais, dominou a experiência brasileira, comumente chamado de planejamento tecnocrático, autoritário ou centralizador.

O segundo tipo é o planejamento e gestão urbanos social-reformistas, que está centrado na ideia de justiça social, comprometido com formas de participação – sem questionar a democracia representativa –, levando a “uma certa tolerância para com formas de simples pseudoparticipação” (2008, p.212). Sua postura em relação ao mercado varia entre muito a moderadamente crítica, e seu referencial político-filosófico seria originário do socialismo democrático, mas que se adaptou “para uma forma de social-democracia mais ou menos ‘participativa’, compatível com o modelo social capitalista” (SOUZA, 2008, p. 212). Este é o modelo que foi transformado no paradigma a ser implementado no Brasil, uma vez que juridicizado. Também chamado de paradigma cidade-direito, de planejamento democrático, é o tipo que sustenta o modelo de PDP acima descrito.

⁸⁰ À tipologia proposta por Souza cabe a ressalva válida às tipologias em geral, qual seja, a de que não se trata de tipos encontrados puros na realidade analisada. Conforme destaca o autor, “as variáveis, ou seja, os critérios para a identificação de tipos, não foram propostos previamente, mas sim definidos após um minucioso exame da realidade” (2008, p. 119). Vale lembrar que “obtem-se um tipo ideal mediante a *acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista*, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um *quadro homogêneo do pensamento*. Torna-se impossível encontrar empiricamente na realidade esse quadro, na sua pureza conceptual, pois trata-se de uma utopia (WEBER, 1974, p.76).

O terceiro tipo que destaco são as *perspectivas mercadófilas*, que estão orientadas pela ideia de modernização urbana por meio do atendimento das necessidades de empresários, investidores e proprietários, para tornar a cidade economicamente mais competitiva, sem formular respostas específicas para os problemas urbanos ou sociais. Tais perspectivas não tem preocupação específica com a participação popular, são acríticas em relação ao mercado e fundamentam-se nas premissas do neoliberalismo. A seguir serão apresentadas em duas de suas formas mais comuns, o planejamento estratégico e o empreendedorismo urbano.

Tendo em vista que o planejamento urbano regulatório, embora sobreviva, não é um paradigma reivindicado por setores relevantes, a disputa conceitual e prática que se trava nas cidades brasileiras é entre dois modelos. Assim,

independente da denominação que receberam dos diferentes autores, essas são as duas agendas políticas mais presentes no planejamento e gestão do desenvolvimento das cidades e que tem cada uma o suporte de um dos dois ideários (...) o *ativismo democrático* e o *empreendedorismo urbano* (FELLOWS, 2009, p. 88, grifos no original).

O modelo de planejamento urbano democrático e comprometido com a promoção da justiça nas cidades é fruto do processo de construção social do direito, legitimado na dialética de lutas por ampliação de direitos ao longo das últimas décadas. No mesmo período histórico, emerge seu contrário, que é apresentado com diferentes nomes, mas está estruturado no espectro do planejamento urbano neoliberal, que será apresentado a seguir, por meio da análise de duas das suas principais estratégias de implementação.

3.2 O PLANEJAMENTO URBANO NEOLIBERAL

O planejamento urbano neoliberal baseia-se nos princípios de gestão empresarial, por meio de métodos que supostamente afastam controvérsias políticas, formam consensos e elidem conflitos. O seu objetivo é ampliar a circulação e a produção de capitais de forma a incluir as cidades como ativo, por meio do reposicionamento da cidade no mercado. Compõem a sua rotina o *marketing* urbano, que objetiva atrair investimentos para as cidades, e o *benchmarking*, que consiste na prática de conhecer as experiências bem sucedidas das cidades-modelo, para reproduzi-las, dentre outras estratégias inspiradas no ambiente empresarial.

Conforme apresentado na figura 4, o paradigma da cidade-mercado sustenta-se na ideologia de que as cidades, seus lugares (imóveis, bairros) e sua cultura (arquitetura, monumentos) são mercadorias e as pessoas, seus habitantes ou visitantes, são clientes, consumidores ou colaboradores. Assim, o planejamento urbano deve administrar as diferentes expectativas e aspirações da população para unificar os esforços públicos e privados locais em prol das atividades consideradas prioritárias para a mobilização de recursos.

Esse modelo de cidade-mercado tem diversas formas, mas são duas as estratégias que tem recebido mais atenção do debate teórico no Brasil: o planejamento estratégico e o empreendedorismo urbano. São utilizadas também outras expressões, tais como cidade-empresa, modelo-barcelona, gerencialismo, empresariamento e financeirização das cidades para se referir a esse modelo *mercadófilo* (SOUZA, 2008). Brevemente serão apresentados os pressupostos e as principais características do modelo, que são indissociáveis do planejamento praticado na realização de megaeventos e, no caso brasileiro, criou as condições de enfrentamento pelo grande capital, em escala nacional, ao modelo de planejamento democrático.

3.2.1 O planejamento estratégico

O planejamento estratégico é o equivalente contemporâneo da gentrificação urbana, que se utiliza do discurso de revitalização de forma que determinado espaço urbano é submetido a intervenções de qualificação cultural e econômica para atender às classes abastadas, gerando elitização de espaços urbanos e segregação social: “o planejamento estratégico é antes de tudo um empreendimento de comunicação e promoção (...) [no qual] o que está em promoção é um produto inédito, a saber, a cidade, que não se vende (...) se não se fizer acompanhar por uma adequada política de *image making*” (ARANTES, 2002, p. 16-17).

Tal ineditismo está fundamentado em um contexto novo, qual seja, a ascensão da globalização econômica e os meios contemporâneos de comunicação e de transporte contemporâneos. Embora a própria urbanização moderna seja resultante da ascensão do capitalismo industrial, na nova etapa, as cidades deixam de ser diretamente relacionadas com a organização da produção e passam a ser objeto de produção e de consumo capitalistas. Trata-se assim de uma expansão do mercado para uma nova

fronteira de expansão dos negócios e a inserção competitiva na “rede de internacional de cidades” ou no “mercado de cidades”.

O contexto histórico de emergência dessa estratégia de desenvolvimento é a crise econômica dos anos 1970, que culminou com a guinada neoliberal em 1979/1980 com a ascensão de Margaret Thatcher ao governo britânico e Ronald Reagan ao governo estadunidense. As cidades foram alçadas à condição de salvadoras do crescimento e o planejamento urbano público a de vilão. Assim, a solução era utilizar a receita da máquina de crescimento norte-americana: “‘revitalização urbana’, (...) ‘parceria’ entre o setor público e a iniciativa privada, encarregada por sua vez de ‘alavancar’ (...) investimentos privados com fundos públicos” (ARANTES, 2002, p. 22).

A ideia de cidade como máquina de crescimento (MOLOTCH, 1976) pode ser sintetizada a partir do papel desempenhado pelas coalizões da elite proprietária, cujo foco é a propriedade imobiliária e a renda dela derivada, que, juntamente com os profissionais intermediários (ex. corretores) dependentes dos “negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza” (ARANTES, 2002, p. 27).

O planejamento estratégico passa a ser difundido nos anos 1990, e nisso concorre com o paradigma de cidade-direito, para hegemonizar as práticas de planejamento urbano após a derrocada do planejamento do paradigma tecnocrático e autoritário – típico do contexto latino-americano dos anos 1970. Sua difusão é resultante da vitória do projeto de globalização econômica e da hegemonia ideológica neoliberal. Os bancos e organismos internacionais que fomentaram os planos de ajuste econômico, a privatização de empresas e bens públicos na periferia do sistema, também foram pioneiros no financiamento de iniciativas de gerenciamento urbano.

Para eles, administrar cidades seria semelhante a administrar empresas, tendo em vista que a liberação do comércio mundial exigiria ampliação da capacidade competitiva das cidades:

Se durante largo período o debate acerca da *questão urbana* remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, *a nova questão urbana* teria, agora, como nexos centrais a problemática da *competitividade urbana* (VAINER, 2002, p. 76, grifos no original).

Apologistas do mercado de cidades, Borja e Forn⁸¹ propunham, em 1996, uma política europeia para as cidades, fruto do entusiasmo com o projeto da União Europeia, que pudesse promover mudanças na gestão das cidades, para valorizá-las e atrair investimentos. Para eles, as cidades europeias competiam da mesma forma que grandes empresas, buscando atrair investimentos e tecnologias, mas também competiam para sediar organismos nacionais e internacionais, simpósios e exposições; para ser relevantes em planos logísticos e de transportes; e para obter apoio político e financiamento.

Sob uma narrativa descritiva, afirmavam os autores que:

As cidades em competição buscam por todos os meios aumentar seu poder de atração para manter ou desenvolver sua capacidade de inovação e de difusão. O elemento chave para o progresso da cidade europeia hoje é sua inserção em um sistema de relações internacionais (BORJA; FORN, 1996, p. 33).

Nesse ambiente, as *eurocidades*⁸² eram valorizadas pela posição em rankings de infraestrutura, recursos humanos qualificados, qualidade de vida etc. Para isso, é indispensável o *city marketing*:

A mercadotecnia da cidade, vender a cidade, converteu-se, portanto, em uma das funções básicas dos governos locais e em um dos principais campos de negociação público-privada. Estamos muito longe das formas tradicionais de promover as cidades com finalidades turísticas ou comerciais (campanhas publicitárias sobre a beleza do lugar ou feiras anuais), sem que isso signifique que essas atividades tenham perdido o interesse (BORJA; FORN, 1996, p. 33-4).

Buscando superar o paradigma anterior, considerado idealista, rígido e ineficaz, os autores, nas conclusões desse artigo, afirmam:

Defendemos uma política de cidade muito intervencionista, entendendo que a articulação público-privada, o planejamento flexível, a desregulamentação e/ou privatização de alguns setores que haviam se convertido em selvas normativas e burocráticas, e uma organização mais “empresarial” do setor público, não vão em detrimento da iniciativa pública que não se adapta passivamente aos resultados das ações opostas dos agentes privados. Ao contrário: frente ao discurso neoliberal de abandono, reivindicamos a liderança pública local mas em condições tais que assegurem sua eficácia econômica e seu controle social (BORJA; FORN, 1996, p. 46).

⁸¹ Ambos estiveram diretamente envolvidos no planejamento estratégico de Barcelona (Espanha), cujo símbolo é a realização das Olimpíadas de 1992, Borja foi vice-prefeito da cidade e Forn atuou na parte urbanística do plano estratégico (BORJA; FORN, 1996, p. 47).

⁸² A nomenclatura é ela própria um apelo mercadológico, utilizada por Borja e Forn (1996), existe pelo menos desde a Conferência Eurocidades, realizada em 1989, em Barcelona, e inspirou a criação em 1995, no âmbito do Mercosul, da Rede Mercocidades, cujo objetivo era a inserção internacional das cidades participantes (MERCOCIUDADES, s/d).

Primeiramente, registra-se que se trata de um diagnóstico localizado, referente à experiência dos autores em Barcelona, na Espanha, na Europa. Tais generalizações acerca das funções públicas e ou privadas do planejamento são típicas não apenas desse momento, mas se exacerbaram nos anos 1990, uma vez que não havia alternativa, na opinião de seus adeptos, à globalização neoliberal. Entretanto, os autores buscam se diferenciar do “discurso neoliberal de abandono” e defendem uma forte intervenção de lideranças públicas locais, desde que sejam pró-mercado e pró-desregulamentação.

Há duas razões que justificam esse aparente distanciamento: de um lado, os autores escrevem direcionando seus argumentos às lideranças políticas locais das cidades europeias, na expectativa de que elas abracem sua agenda, o que não ocorreria mediante a afirmação de que elas são dispensáveis. De outro, não é possível promover a agenda sem o comprometimento das instituições e das finanças públicas, uma vez que, conforme será mencionado, esse modelo de cidades se caracteriza pela transferência de atribuições e de recursos do público para o privado de forma não conflituosa.

Por fim, cabe mencionar os três princípios que deveriam, segundo Borja e Forn, orientar a gestão das cidades:

- a. ação pública integral que aborde de uma só vez objetivos urbanísticos, sociais, econômicos, culturais, de racionalização administrativa e de participação dos cidadãos que devem confluir na elaboração de um novo tipo de planejamento estratégico e territorial (...);
- b. definição de um projeto de cidade mobilizador de recursos, energias e ilusões⁸³ que se concretize em projetos específicos (como os Jogos Olímpicos) (...);
- c. geração de um patriotismo da cidade que permita a seus líderes, atores e conjunto de cidadania assumirem com orgulho seu passado e seu futuro e, especialmente, sua atividade presente em todos os campos (...) (1996, p. 46).

Os autores, que passaram a atuar como consultores urbanos para implementar suas propostas em diversas cidades da Europa e da América Latina, defendem a necessidade de um planejamento de “novo tipo”, cujo fundamento está na unificação de uma agenda de investimentos, em que todos os aspectos relevantes para *vender* a cidade estejam previstos. Sugerem a definição de um projeto de visibilidade – mobilizador de recursos – e exemplificam os Jogos Olímpicos, não apenas porque

⁸³ No sentido de esperança, pois traduzido do castelhano.

tenham participado ativamente da produção de *Barcelona '92*⁸⁴, mas porque ele é o paradigma, e, por fim, sugerem o incentivo ao patriotismo da cidade, ressaltando o caráter mobilizador desse orgulho.

A implementação desse modelo na América Latina foi defendida por Castells e Borja, para quem a redemocratização e a descentralização do Estado valorizaram o papel das cidades, mesmo que suas características históricas tivessem atrasado

a emergência das cidades como protagonistas, quadro que se alterou sobremaneira na década de 90 [ao passo que] a revitalização econômica estimulou o andamento de projetos urbanos em grande escala (em alguns casos favorecidos pelas privatizações) assim como dinamizou o setor de construção (1996, p. 154).

Para os ideólogos do planejamento estratégico, as cidades latino-americanas poderiam seguir o modelo das cidades competitivas (Europa e Estados Unidos), muito embora “o crescimento demográfico, a extensão da cidade ‘não legal’, o peso da marginalidade social, o déficit de infraestrutura moderna e a fraqueza dos governos locais” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 156). Para isso, defendem a combinação entre elementos políticos (uma liderança política pragmática), econômicos (a abertura econômica teria criado conscientizado das condições de competitividade: qualidade de vida e segurança pública), sociais (uma difusa necessidade de “integração sociocultural” para diminuir o “alto custo social” da desigualdade) e de gestão (integração de políticas públicas em oposição às ações setoriais).

A ambiguidade desse discurso tem uma natureza pragmática. Ao valorizar conquistas políticas legítimas nos países latino-americanos, que se libertaram de regimes autoritários, as coloca ao lado da desregulamentação econômica neoliberal que lhe é contemporânea, embora não lhe dê causa ou não lhe seja resultante. Sua aparência democrática é, por assim dizer, *estratégica*:

Apesar da roupagem democrática e participativa, as propostas dos “planos estratégicos”, vendidos às municipalidades latino-americanas, combinaram-se perfeitamente ao ideário neoliberal que orientou o “ajuste” das políticas econômicas nacionais ao Consenso de Washington (que, aliás, também vestiu uma roupagem democrática). Uma receita para os países e outra receita para as cidades se adequarem aos novos tempos de reestruturação produtiva no mundo... (MARICATO, 2008, p. 57).

⁸⁴ Barcelona '92 foi a logomarca dos jogos olímpicos de verão realizados em Barcelona no ano de 1992, que é o paradigma de implementação do planejamento estratégico.

A análise produzida por Carlos Vainer sistematiza três analogias que constituem o discurso do planejamento estratégico: cidade-mercadoria, cidade-empresa e cidade-pátria, de forma que elas se articulam para construir um projeto de cidade. Resumidamente, serão apresentadas as três analogias a seguir.

As cidades, como mercadoria, são objetos complexos para serem vendidos, tendo em vista a diversidade de interesses dos seus compradores e a quantidade de opções disponíveis nesse mercado. Para alguns especialistas do marketing urbano, afirma Vainer, é necessário diagnosticar as características de cada cidade para vendê-la aos consumidores interessados nesses atributos. Mas não seria o caso dos consultores catalães, Borja e Forn, para quem:

a venda da cidade é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança... (VAINER, 2002, p. 79).

A padronização das ações para promover as cidades para o exterior e a mobilização do público de investidores e de usuários solventes revela a identidade econômica, política e social dessa agenda. Assim, a venda das cidades é orientada a partir das necessidades de um grupo específico de *investidores*, não bastando que a infraestrutura esteja disponível. É fundamental a construção de símbolos atrativos: limpeza urbana, segurança pública, meio ambiente equilibrado e justiça social. Para isso, a pobreza é eliminada das centralidades urbanas – tanto pela remoção física e simbólica dos *indesejáveis*, quanto pelo impacto especulativo que passa a dominar o mercado imobiliário e fundiário local.

A segunda analogia, a cidade como empresa, ressalta a modificação do sentido da cidade, antes objeto de consumo, para sujeito da competição urbana, uma vez que gerenciada com vistas à sua inserção no mercado de cidades como se fossem empresas multinacionais. Vainer considera que a transposição do modelo estratégico para as cidades supera a reprodução planificadora anterior inspirada nas empresas fabris, uma vez que para além daquelas características (racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos standardizados), as cidades agora foram assimiladas à lógica empresarial em seus valores: “produtividade, competitividade, subordinação dos fins à lógica do mercado” (2002, p. 85).

As cidades como empresas devem se inspirar pelo mercado, de forma a atender suas expectativas, direcionando sua gestão para a ampliação dos negócios. Assim, “é o próprio sentido do plano, e não mais apenas seus princípios abstratos, que vem do mundo da empresa privada” (VAINER, 2002, p. 86).

Seus gestores devem também ser escolhidos por sua afinidade com o ambiente empresarial e o planejamento deve contar com agências facilitadoras, governamentais ou público-privadas:

As cidades como atores sociais não se confundem com o governo local, porém, obviamente, incluem-no. A cidade se expressa melhor como ator social na medida em que realiza uma articulação entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre instituições políticas e sociedade civil (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 152-3).

A preferência pela constituição de parcerias público-privadas no planejamento urbano tem como característica principal a transferência da esfera de decisão do debate democrático ou da participação popular para a definição entre empresários e gestores públicos. Como consequência,

o conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos efeitos a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados (VAINER, 2002, p. 89).

Ao mesmo tempo em que a cidade empresa despolitiza a cidade ao transferir o espaço de decisão e de produção do espaço urbano para o gerenciamento empresarial, o planejamento estratégico propõe uma dimensão para a inserção política, sugerindo “um patriotismo da cidade que permita a seus líderes, atores e conjunto de cidadania assumirem com orgulho seu passado e seu futuro (...)” (BORJA; FORN, 1996, p. 46). Essa é, na classificação feita por Vainer, a terceira analogia, a cidade-pátria, que se estrutura com base na necessidade do consenso:

Sem consenso não há qualquer possibilidade de estratégias vitoriosas. O plano estratégico supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto. Na verdade, esta condição está como que pressuposta desde o início, pois o discurso, a todo tempo, tratou a cidade como uma unidade: a cidade compete, a cidade deseja, a cidade necessita (VAINER, 2002, p. 91).

A cidade competitiva, sob a égide da administração empresarial tem o consenso como princípio e fim. Trata-se de construir um espaço em que serão tomadas as decisões sobre as políticas públicas e no qual não é possível divergir sobre os objetivos pré-definidos pela agenda do planejamento estratégico. Isso porque o objetivo é atender as exigências do mercado de cidades. Tal consenso depende de alguns pressupostos, dentre os quais, Vainer destaca a consciência ou o sentimento de crise, que cria as condições para a homogeneização dos objetivos e das necessidades comuns:

É interessante observar que (...) não é a crise em si o elemento decisivo, mas sim sua percepção. Trata-se aqui das condições subjetivas da trégua e da paz sociais, da abdicção, por parte de diferentes atores (todos?), de seus interesses particulares... Somente assim um projeto unitário, coeso, legítimo e universalmente aceito poderá ser levado adiante (VAINER, 2002, p. 93).

Ao se sustentar na percepção de crise e no patriotismo da cidade, que esvazia sua dimensão política, o planejamento estratégico objetiva à captura do Estado para que ele tudo financie, para alcançar os *objetivos competitivos*, que invariavelmente acarretam a transferência de recursos para grandes proprietários e investidores, por meio dos incentivos fiscais e da privatização de atividades produtivas e de serviços públicos. O plano estratégico, no nível local, atua para “desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto. Ele incorpora a noção cidade/universo autônomo, a qual necessita instrumentalizar-se para competir com as demais na disputa por investimentos” (MARICATO, 2008, p. 59).

O planejamento estratégico é, assim, um modelo que defende a mudança das atribuições do Estado quanto ao planejamento urbano, transferindo responsabilidades e recursos para a iniciativa privada, dada a suposta incapacidade de realização das ações pelos entes públicos. No entanto, reivindica a garantia pelo Estado da manutenção dos padrões de concentração de riqueza e, ao mesmo tempo, o financiamento dos projetos de requalificação urbana via isenções fiscais, empréstimos, desapropriações e concessão de benefícios, tais como flexibilização na emissão de licenças, mudanças de regime urbanístico, especialmente quanto a índices e zoneamento.

3.2.2 O empreendedorismo urbano

A crítica ao planejamento estratégico é muito bem estruturada e, como será tratado a seguir, os elementos que ela aponta foram em maior ou menor grau

experimentados na trajetória brasileira recente, especialmente no processo de realização dos megaeventos. Entretanto, parece haver certa exacerbação acerca da capacidade de hegemonização dessa agenda, ao passo que se subdimensiona a pluralidade de modelos de planejamento que disputam entre si e a capacidade de resistência dos atores envolvidos na luta política das cidades.

Entretanto, é importante salientar que todos os atores envolvidos na produção do espaço urbano estão limitados pelas condições históricas e geográficas previamente construídas, de forma que até mesmo os capitalistas estão limitados pelas circunstâncias pré-estabelecidas de produção do espaço:

embora o processo urbano sob o capitalismo seja moldado pela lógica da circulação e da acumulação do capital, aqueles critérios modelam as condições e as circunstâncias da acumulação do capital em pontos posteriores do tempo e do espaço. Em outras palavras, os capitalistas, como todos os demais, talvez lutem para promover sua própria geografia histórica, mas, também como todos os demais, não fazem isso sob circunstâncias históricas e geográficas de sua própria escolha individual, mesmo quando desempenham um papel coletivo importante e mesmo determinante ao moldar aquelas circunstâncias (HARVEY, 2006, p. 165).

Feita essa ressalva sobre os limites da produção das cidades, serão apresentados os conceitos utilizados por David Harvey que, em sentido semelhante, aponta para os aspectos macroeconômicos e ideológicos da gestão urbana neoliberal. Harvey é um dos primeiros críticos a perceber a emergência do empreendedorismo urbano⁸⁵ em substituição à abordagem administrativa anterior, pelo menos no centro do sistema (Estados Unidos e Inglaterra), a partir dos anos 1970 e 1980. Segundo ele, o consenso que emergiu à época é de que “os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico” (HARVEY, 2006, p. 167).

Os elementos que fizeram emergir essa nova postura dos administradores locais, resultantes da crise das economias capitalistas a partir de 1973, foram desindustrialização, desemprego, austeridade fiscal, ascensão do discurso conservador, com defesa do mercado e da privatização. Ao mesmo tempo, o enfraquecimento do Estado diante das multinacionais e a capacidades destas se realizarem levaram à

⁸⁵ O texto que estrutura essa seção foi publicado em inglês em 1989, e pela primeira vez em português, em 1996, sob o título “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio” (HARVEY, 1996). Entretanto, estou utilizando a versão publicada em 2005, como capítulo de “A produção capitalista do espaço”, que nessa tradução recebeu o título “Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio” (HARVEY, 2006).

negociação direta entre o grande capital e os governos locais, colocando em sua agenda a questão do desenvolvimento econômico.

Mas a governança urbana, nesse contexto, é mais ampla que os atores de governo e líderes políticos locais. Amplia-se, como era de se esperar, o leque de agentes que produzem o desenvolvimento nas cidades:

o poder real de reorganização da vida urbana muitas vezes está em outra parte, ou, pelo menos numa coalizão de forças mais ampla, em que o governo e a administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador. O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais (HARVEY, 2006, p. 171).

Diferentemente daquilo que é reiterado na crítica ao planejamento estratégico quanto ao consenso indispensável, a análise sobre o empreendedorismo urbano pressupõe um processo conflituoso, especialmente quando se trata de um local de diversidade social. E é para lidar com os conflitos esperados e inerentes ao processo de governança local que é necessária a formação de coalizões, de alianças de classes, que possam viabilizar projetos de empreendedorismo urbano. Harvey cogita os mais diversos atores sociais como integrante desse tipo de coalizão: empresários de todo tipo, instituições e ensino ou religiosas, sindicatos de trabalhadores, partidos políticos, movimentos sociais e estruturas de governo.

Para sistematizar esse modelo, Harvey propõe três elementos que estruturam o novo empreendedorismo urbano. Como elemento principal, está a “noção de ‘parceria público-privada’, em que a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego” (2006, p. 172). A segunda característica é:

a atividade da parceria público-privada⁸⁶ é empreendedora, pois, na execução e no projeto, é especulativa, e, portanto, sujeita a todos os obstáculos e riscos associados aos desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado. Em muitos casos, isso significou que o setor público assumiu o risco, e o setor privado ficou com os benefícios (HARVEY, 2006, p. 173).

Por fim, o “empreendedorismo enfoca muito mais a economia política do lugar do que o território” (HARVEY, 2006, p. 173). Isso quer dizer que, segundo esse

⁸⁶ O conceito de parceria público-privada não é o mesmo do modelo jurídico de negócios instituído na Lei federal n. 11.079/2004, trata-se de uma expressão que abrange os diversos arranjos em que há capitais públicos e privados envolvidos.

modelo, a estratégia é construir um novo lugar, ou intervir para qualificar um lugar, esperando que haja benefícios para o conjunto do território, o que nem sempre ocorrerá. Em sentido contrário, deixam de ser priorizadas ações de melhorias no conjunto do território, como em infraestrutura ou serviços. Em resumo:

o novo empreendedorismo urbano se apoia na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo) (HARVEY, 2006, p. 174).

O empreendedorismo urbano articula quatro opções que, tomadas em conjunto, dão viabilidade ao crescimento econômico pretendido. Uma primeira opção está na competição interna à divisão internacional do trabalho, em que são determinantes a base de recursos existentes e a localização, mas também são determinantes os investimentos em infraestrutura, benefícios fiscais, características da mão de obra. A segunda opção é investir na competição para atração de consumidores, por meio, por exemplo, do turismo e eventos culturais. A terceira opção é a atração de atividades de gestão relacionadas às finanças, ao governo e aos meios de comunicação. A quarta opção é possuir em seu território atividades financiadas pelos governos centrais, que possibilita a inserção de recursos da economia local.

Tendo em vista que tais opções de inserção para o crescimento econômico não se excluem, antes pelo contrário, se relacionam internamente, fica evidente que há certa concorrência interurbana nas estratégias empreendedoristas. Isso porque, diante do conjunto de fatores que perderam relevância no processo historicamente recente de desenvolvimento do capitalismo, tais como diminuição do custo de transporte e de barreiras para circulação de bens, foi realçada a importância das qualidades do local: “assim, a governança urbana de orientou muito mais para a oferta de um ‘ambiente favorável aos negócios’, e para a elaboração de todos os tipos de chamarizes para atrair esse capital à cidade” (HARVEY, 2006, p. 179-180).

Ressalta-se que Harvey busca compreender o fenômeno do empreendedorismo urbano de forma realista, considerando que, eventualmente, ele possa gerar resultados positivos para as cidades. Assim, sugere a possibilidade de melhoria das condições de vida das pessoas via crescimento econômico, bem como cogita, ao mesmo tempo, que

a tentativa de criação de uma imagem positiva em torno da cidade, requerida pela competição interurbana, poderia envolver a construção de uma identidade local e o engajamento dos diferentes grupos sociais

nas discussões que envolvem as intervenções urbanas, abrindo possibilidades de processos de politização em torno do projeto de cidade (RIBEIRO; SANTOS JR., 2015, p. 45).

Mas a natureza do empreendedorismo urbano é a de reproduzir em série as mesmas estruturas urbanas em todo lugar, tendo em vista a promoção do *ambiente favorável*: torres de negócios, centros culturais, *shoppings centers* e, como parte do processo, gentrificação de regiões degradadas. A melhoria do ambiente para as empresas pressiona pelo oferecimento de infraestrutura e pela desregulamentação de relações trabalhistas, de padrões ambientais e de política tributária. Assim,

a assunção do risco pelo setor público e, em particular, a pressão para o envolvimento do setor público na oferta de infraestrutura, significou que para o capital multinacional, o custo da mudança localizacional diminuiu, proporcionando maior mobilidade geográfica a esse mesmo capital (HARVEY, 2006, p. 181).

Simultaneamente, ocorre o que Harvey descreveu em 1989 acerca das cidades norte-americanas e que se observa nas grandes cidades brasileiras, que é a sua padronização, reproduzindo os equipamentos urbanos e as estruturas de produção da ambiência projetada:

Muitas das inovações e dos investimentos idealizados para tornar certas cidades mais atraentes como centros culturais e de consumo foram rapidamente imitadas em outros lugares, tornando efêmera qualquer vantagem competitiva num conjunto de cidades. (...) O resultado é um turbilhão estimulante, ainda que destrutivo, de inovações culturais, políticas, de produção e consumo de base urbana (HARVEY, 2006, p. 182-3).

A busca por equipar as cidades para aumentar a circulação de capitais relacionados ao turismo, à produção e consumo de espetáculos, e à promoção de eventos passou a ser uma ação constante dos governos locais, visando o crescimento econômico de suas cidades. Tais investimentos, dado o caráter de incerteza quanto aos seus resultados econômicos, são basicamente especulativos, frequentemente, com recursos públicos.

A preparação de uma cidade para um megaevento como, no exemplo dado por Harvey, uma Olimpíada, custa caro e talvez não obtenha o retorno esperado:

Em outras palavras, *shoppings centers* e estádios esportivos financiados a crédito, assim como outras facetas do consumo conspícuo, são projetos de alto risco, que podem, com facilidade, defrontar-se com tempos difíceis, exacerbando (...) os problemas da superacumulação e do excesso de investimento, aos quais, o capitalismo, como um todo, está tão facilmente propenso (HARVEY, 2006, p. 184).

O desenvolvimento urbano está articulado – em diferentes níveis e de forma complexa – aos processos gerais de produção no capitalismo. As novas expressões urbanas, cujas características foram brevemente apresentadas, são abordagens voltadas à mobilização de atores políticos para garantir a ampliação de mercados e a disponibilização de recursos. Não se trata de um voluntarismo a destinação de recursos, pelos atores políticos locais, para a atração de capitais. Essa é uma das alternativas que se colocam diante de um cenário de rápidos deslocamentos de empresas de uma cidade para outra, de um país para outro, em que a efetividade de direitos acaba sendo colocada em segundo plano.

Ressalta-se, entretanto, quanto às formulações gerais apresentadas acima, que a dinâmica do empreendedorismo urbano é descrita a partir do centro do sistema, cujas crises e características distinguem-se daquelas encontradas na América Latina e no Brasil. Assim, é importante mencionar que a modernização brasileira, ou o desenvolvimento tardio do capitalismo no Brasil absorve, é verdade, os impulsos dessa agenda urbana, ao passo que o faz de forma desigual e contraditória.

Embora as análises produzidas em relação aos megaeventos se concentrem na crítica ao planejamento estratégico e ao empreendedorismo, cabe repisar que eles que são modelos de planejamento em competição com outros. Tais disputas não ocorrem no plano meramente conceitual, mas por meio das escolhas feitas pelos governos e pelas coalizões de apoio, que tomam decisões e apoiam projetos de forma também contraditória, mas que, conforme será argumentado, indicam o fortalecimento da hegemonia neoliberal em detrimento do modelo de planejamento democrático.

3.3 MEGAEVENTOS E A COPA DO MUNDO NO BRASIL

A realização da Copa do Mundo no Brasil resulta do encontro de diferentes agendas que relacionam aspectos políticos, econômicos e sociais. Dentre os aspectos políticos, sediar megaeventos justifica-se por questões ligadas à geopolítica – reposicionamento do Brasil no cenário internacional e na região – e à política interna – ampliação de apoio social, por exemplo. Quanto aos aspectos econômicos, destaca-se a convergência com o projeto neodesenvolvimentista ou social desenvolvimentista

(SINGER, 2015) em curso a partir de 2007⁸⁷. Quando aos aspectos sociais, destaca-se a expectativa do *legado* em relação às melhorias nas condições de vida da população urbana.

Ao resgatar o exemplo da experiência brasileira com a realização da Copa do Mundo de 1958, Chade menciona sua importância histórica para enfrentar o complexo de “vira-lata” dos brasileiros⁸⁸ e afirma, quanto ao presente, que:

Os novos megaeventos teriam, para alguns governantes, o mesmo efeito de superar essa realidade [o complexo de vira-latas], mas desta vez numa dimensão ainda maior, política e econômica. O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2009, insistiu que, quando o Rio de Janeiro ganhou o direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2016, o Brasil ganhou um novo tipo de reconhecimento internacional (CHADE, 2014, p. 5).

Tal expectativa de reconhecimento não é infundada – pelo menos, não era – uma vez que a possibilidade de sediar eventos dessa magnitude é intensamente disputada:

Sediar um megaevento é um fator de transformação do espaço urbano, como acontecia, historicamente, com relação a grandes feiras internacionais, festivais e exposições. Nas últimas décadas, a realização de megaeventos esportivos, como as Olimpíadas e a Copa do Mundo de Futebol, tem produzido o reconhecimento e o prestígio mundial dos países e cidades sede (OLIVEIRA, 2013, p. 57).

Destaca-se a predileção a países *em desenvolvimento* nas últimas escolhas, que levou a realização das Olimpíadas de 2008 para Pequim e da Copa do Mundo de 2010 para a África do Sul. Os jogos da *Commonwealth* de 2012 foram na Índia e os Jogos Olímpicos de Inverno, em 2014, na Rússia, que também receberá a Copa de 2018. Já a Copa de 2022 correrá no Catar. O Brasil recebeu os Jogos Panamericanos em 2007, a Copa das Confederações em 2013 e a Copa do Mundo, em 2014, e sediará as Olimpíadas no Rio em 2016. Dessa forma, “para os países emergentes, a Copa, os Jogos Olímpicos e outros grandes eventos se transformaram em braços de uma estratégia de projeção internacional. São, na realidade, atalhos para saltar etapas no reconhecimento global” (CHADE, 2014, p. 7).

⁸⁷ A ascensão da agenda desenvolvimentista, durante o primeiro governo Lula, passa pela ida da então Ministra Dilma Roussef para a Casa Civil em 2005 e pela nomeação de Guido Mantega para o Ministério da Fazenda, em 2006, culminando com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007.

⁸⁸ A expressão foi cunhada por Nelson Rodrigues, e significa um sentimento generalizado de inferioridade em relação aos países centrais. Chade (2014) dá ao seu livro sobre a Copa o nome de “A copa como ela é”, em referência à obra de Nelson Rodrigues, “A vida como ela é”.

A realização de megaeventos, na medida em que eles estão integrados à globalização econômica, amplia a adesão dos países-sede a esse projeto. As questões ligadas diretamente ao esporte têm ficado em segundo plano, pelo menos para os países organizadores:

os Grandes Eventos Esportivos da atualidade se definem por um conjunto de competições periódicas de âmbito planetário, geralmente quadriennais, que vêm apresentando há décadas crescimento constante e elevada capacidade de impactar as cidades onde são realizados, implicando a articulação de complexo concerto logístico e ampla coalizão política (MASCARENHAS, 2015, p. 8).

Isso ocorre porque o volume de obras e investimentos tem crescido a cada edição, produzindo grandes intervenções urbanas, em diferentes regiões das cidades, uma vez que é necessário, segundo o plano de investimentos do caso concreto (a matriz de responsabilidades, no caso da Copa), revitalizar áreas degradadas e produzir novas centralidades urbanas. Conforme relata Clarice Oliveira:

Como estes eventos não se realizam em áreas delimitadas, como os anteriores, as repercussões sobre o espaço urbano são ainda mais importantes, sendo propaladas como eminentemente positivas. São bastante usuais, por exemplo, afirmações de urbanistas e políticos sobre a grande oportunidade de investimentos em infraestrutura e desenvolvimento urbano que acompanham a decisão de acolher um megaevento esportivo (2013, p. 57).

A ideia de produção de um legado dos megaeventos compõe o quadro de justificativas para a realização de investimentos públicos em infraestrutura, comunicações e revitalização de áreas degradadas. Essa defesa usualmente articula as dimensões social, econômica e política. Assim,

Os elevados investimentos públicos seriam assim justificados pela produção de um legado de infraestrutura urbanística, num leque de que transita desde a modernização dos estádios às melhorias no sistema de transporte intraurbano. Para além destes aspectos de ordem material e funcional, o megaevento proporcionaria também uma maior visibilidade das cidades-sede, além de promover o “orgulho cívico” e maior senso de pertencimento, na forma de um “patriotismo de cidade”, conforme anunciam os teóricos defensores da “cidade competitiva” (MASCARENHAS, 2015, p. 10)

O discurso de valorização do pertencimento (orgulho cívico, patriotismo de cidade) tem como objetivo diminuir resistências à implementação das mudanças associadas ao projeto e colaborar para criar, por meio da formação de coalizões de apoio, condições favoráveis à valorização do capital. Nesse sentido, Nelma Oliveira afirma que:

A partir do momento em que a produção do espetáculo esportivo se torna o mote aglutinador para tais coalizões, as exigências das instituições internacionais que o promovem (...) vêm acrescentar novas demandas, como aquelas por instalações esportivas, mobilidade urbana e acomodações funcionais e confortáveis, não só para o público espectador, mas também para atletas, mídia e demais envolvidos na promoção e produção (2012, p. 160).

A ampliação de exigências que acompanha a realização dos megaeventos tem relação umbilical com a contínua ampliação de infraestrutura do sistema econômico, algo que Harvey descreveu como a necessidade dos empresários da construção de “construir não importa o quê” (2011). Para isso, contam com a ampliação de demanda (inclusive artificial) associada ao financiamento público, que ocorrem mediante a organização de estruturas de decisão favoráveis:

Sempre associados a grandes obras e movimentação de capitais econômicos, políticos e simbólicos, os megaeventos tem se tornado alvos de acirrada disputa por governantes de todo o planeta e, pelos lugares onde passam, justificado a produção de profundas rupturas e realinhamentos nos marcos regulatórios e institucionais em diferentes esferas de poder (OLIVEIRA, 2012, p. 37).

O realinhamento para viabilizar a realização dos megaeventos foi operado por meio das mudanças legislativas realizadas nas instâncias federal, distrital, estaduais e municipais, demonstrando como as dimensões do projeto impactaram as instituições públicas, sem que contrariasse o modelo de desenvolvimento:

a articulação e a intensa cooperação entre os três entes federativos na realização dos megaeventos, associando o empreendedorismo urbano ao modelo neodesenvolvimentista de gestão, [demonstram] que o modelo estratégico-empresarial de desenvolvimento urbano não é mais exclusividade do poder executivo municipal, mas de todo um projeto nacional que aposta nesse modelo para estimular o desenvolvimento econômico do país (MEDEIROS, 2014, p. 57).

Conforme tem sido apresentado até aqui, a realização de um megaevento com as dimensões da Copa do Mundo de 2014, no Brasil, gera profundos impactos urbanos, financeiros, jurídicos, políticos e sociais. Para que seja possível, faz-se necessária a construção de um amplo bloco de apoio, capaz de produzir os resultados esperados (ao menos parcialmente), defender as externalidades negativas, dissuadir os críticos e mobilizar recursos. É necessário, então, compreender como e sobre quais fundamentos operam as coalizões de interesses, para em seguida, se avaliar os efeitos ao regime jurídico urbanístico, baseado nos princípios da gestão democrática e das funções sociais da cidade.

Para contextualizar as normas produzidas em nome da Copa, serão apresentados alguns aspectos teóricos do conceito coalizões de interesses, no caso, coalizões urbanas, de forma a relacionar seu papel na viabilização do megaevento Copa do Mundo no Brasil. Destaca-se, desde já, seu protagonismo e eficiência na dimensão jurídica, uma vez que, quanto à produção das normas necessárias, houve um nível de adesão impressionante, não apenas no que diz respeito ao conteúdo das normas aprovadas, como também no que diz respeito à padronização da forma.

3.3.1 A estrutura de sustentação: coalizões de interesses

A viabilização de um megaevento depende da capacidade de que a coalizão de interesses dirigente implemente sua agenda. O debate teórico no campo jurídico sobre o conceito de coalizões ainda é incipiente, porém ele é utilizado nos campos da ciência política e da administração pública, no que diz respeito à formulação de políticas públicas, sob o viés da modelagem acerca das disputas e da formação de hegemonia ou de consenso para a mudança política.

O conceito é discutido no campo do urbanismo, a partir da crítica às elaborações de Harvey Molotch (1976) e daqueles que, a partir dele, utilizam os conceitos de coalizão pró-crescimento e cidade como máquina de produzir riqueza, operacionalizadas pelos modelos de planejamento baseados no paradigma cidade-mercado, conforme foi ressaltado nesse Capítulo.

Por ora, interessa mencionar que o modelo de coalizão de defesa (*advocacy coalition framework*), desenvolvido por Sabatier e Jenkins Smith (1993) e Sabatier e Weible (2007), tem recebido cada vez mais atenção no debate sobre o processo de mudança política (*policy change*).

Esse modelo de análise, conforme destacou Araújo (2013):

compreende a formulação das políticas públicas como produto da competição entre coalizões que compõem subsistemas formados por atores individuais e coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública. As coalizões são abordadas como grupamentos informais de atores, cada qual com um conjunto diferenciado de crenças direcionadas à questão de política pública em foco e atuação coordenada ao longo do tempo, no sentido de influenciar as decisões governamentais, ou melhor, de defender a transformação de suas crenças em decisões e resultados concretos (2013, p. 12-13).

A discussão acerca das coalizões ganha destaque, no Brasil, em um contexto político de retomada do projeto de desenvolvimento nacional, especialmente a partir da adoção da estratégia neodesenvolvimentista, na qual instituições públicas passaram a planejar e a coordenar projetos voltados ao desenvolvimento e ao crescimento econômico. Ao tratar da formação de coalizões de apoio para uma determinada plataforma de desenvolvimento nacional, Gaitán e Boschi (2015) procuram avaliar sua eficiência para implementar políticas públicas de médio e longo prazos, em um estudo comparativo entre Brasil e Argentina.

Para mobilizar os diferentes atores na viabilização de uma agenda, parte-se do pressuposto de que o planejamento e a tomada de decisões não seguem necessariamente à lógica prevista, sendo que processos independentes podem ou não caminhar no mesmo sentido. Assim, quando se estabelece certa coerência, é possível identificar qual a visão vencedora, uma vez que “um projeto de desenvolvimento nem sempre configura um conjunto coordenado de ações.” (GAIÁN; BOSCHI, 2015, p. 12)

É notório que a realização de obras de grandes dimensões seja parte considerável da estratégia de crescimento econômico adotada pelo Governo Federal especialmente a partir do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da decisão de realizar a Copa do Mundo de 2014 (ambos em 2007), do lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida e da decisão de organizar as Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro (ambos em 2009). Veja-se que a confirmação da realização do megaeventos no Brasil é fruto da aposta de atores internacionais de que a coalizão desenvolvimentista era promissora, resultando na sua adesão ao projeto.

Ao analisar as condições para o sucesso de uma coalizão pró-crescimento, Gaitán e Boschi afirmam que:

uma dinâmica de desenvolvimento bem-sucedida está condicionada à capacidade dos líderes estratégicos internalizarem uma opção desenvolvimentista, formando uma coalizão para o desenvolvimento de modo mais ou menos formalizado. Uma coalizão para o desenvolvimento deve ser capaz de formar acordos amplos que promovam o crescimento econômico e de estabelecer objetivos de políticas públicas para o desenvolvimento como parte de uma ampla agenda em campos específicos (GAIÁN; BOSCHI, 2015, p. 12).

Entretanto, não basta que haja um projeto de desenvolvimento planejado pelo governo e que ele conte com o apoio de um conjunto de atores (empresários, trabalhadores etc.). É necessário que sejam articuladas estratégias de mobilização para

dentro das instituições públicas, mobilizando frações significativas da burocracia para uma orientação desenvolvimentista que funcione no seu cotidiano, uma vez que, havendo múltiplos atores e alternativas, é necessário debelar outras agendas:

Trata-se não apenas de consolidar uma coalizão de governo que envolva atores estratégicos em torno de um núcleo mais ou menos definido de políticas para o desenvolvimento, mas também de lograr obstruir projetos alternativos. A formação de uma coalizão de apoio e de consenso em torno de um núcleo programático, bem como a sua capacidade de implementação de políticas, são elementos necessários para consolidar uma estratégia de desenvolvimento (GAITÁN; BOSCHI, 2015, p. 12-13).

No que diz respeito ao planejamento urbano, o conceito de coalizões de defesa ou de interesses já foi recepcionado, no debate brasileiro, sob o viés de sua crítica. Assim, distanciando-se de uma narrativa normativa, os pesquisadores vinculados à sociologia e à geografia, ao invés de avaliar as estratégias em disputa por meio do modelo de coalizão de defesa, têm descrito o processo de planejamento hegemônico e suas coalizões, para demonstrar como ele tem produzido cidades mais excludentes e como tem se dado o processo de reapropriação das cidades.

A dimensão urbana do projeto desenvolvimentista, para se viabilizar, depende do apoio das elites nacionais, regionais e locais, de forma que os fundamentos do planejamento democrático ficam virtualmente afastados para viabilizar a adesão dos proprietários urbanos e dos empreendedores imobiliários, uma vez que “os ‘Regimes Urbanos’ ou coalizões ‘pró-crescimento’ são (...) acordos informais, estabelecidos entre líderes políticos e atores do setor privado, através dos quais se garantem as condições de governo (OLIVEIRA, 2012, p. 155).

Assim, a construção do consenso se desloca do espaço público para as articulações dos atores tido por relevantes:

antes de estruturar territórios e enclaves, o grande projeto estrutura e se estrutura através de grupos de interesses e lobbies, coalizões políticas que expressam, quase sem mediações, articulações econômico-financeiras e políticas. O local, o regional, o nacional e o global se entrelaçam e convergem, na constituição de consórcios empresariais e coalizões políticas (VAINER, 2007, p. 12).

Uma vez que o poder das finanças impede, em grande medida, a emergência de alternativas políticas⁸⁹, a hegemonia alcançada por esse padrão de governança atinge

⁸⁹ Embora haja resistência e iniciativas progressistas, elas não se constituem em forças políticas aptas a fazer frente à hegemonia das finanças sobre o campo político. Isto porque o Estado e a política foram capturados pelo sistema financeiro (GENRO, 2014), o que Santos (2008) chama de governação

a totalidade dos agentes públicos potencialmente envolvidos, que querem participar de forma ativa. Na Copa do Mundo no Brasil,

para além do gosto ou preferência esportiva, os grupos políticos locais (e independente da inscrição partidária) viram uma oportunidade de ampliar a exposição das cidades no cenário internacional, especialmente na atração de investidores privados provocando, desse modo, um novo momento de “guerra dos lugares” mediado agora pelo governo federal (SILVA, 2014, p. 13).

A coalizão de interesses responsável pela viabilização da Copa do Mundo é identificada, a partir desse referencial de análise, é composto por três centros principais que sustentam as iniciativas e buscam evitar eventuais atritos:

os três núcleos envolvidos na coalizão pró-crescimento são formadores de uma elite específica, aqueles que possuem capacidade de convergir consensos para a implementação dos projetos; são eles: a) governantes/políticos; b) empresários do segmento imobiliário; e c) empresários do segmento de serviços (SILVA, 2014, p. 14-5).

Nessa perspectiva, a coalizão é formada pelos atores que produzem as mediações e as negociações para viabilizar os consensos (algo que se aproxima à noção gramsciana do papel desempenhado pela ideologia). Entretanto, as coalizões não esgotam sua agenda no espaço da formação de consenso (no campo político e simbólico), seus núcleos atuam com pautas específicas, o que é típico de qualquer divisão social do trabalho.

Para a análise das mudanças legislativas apresentadas no Capítulo 2, é fundamental compreender o papel do núcleo político, que garante a coesão do projeto combatendo eventuais dissensos (internos ou externos à coalizão), mas também realiza sua agenda por meio da organização administrativa e da produção normativa. Conforme destacou Oliveira:

Outra tarefa importante destinada a essas lideranças é a de promover as mudanças legislativas, políticas e institucionais impostas para a criação do ambiente favorável aos negócios. (...) Não é de se estranhar o empenho dos demais integrantes da coalizão em eleger políticos afinados com seus objetivos para o desempenho de cargos públicos estratégicos. Efetivamente, o que se encontra em disputa é o controle dos programas e ações de governo e da organização da estrutura administrativa (2012, 161-162).

Na estrutura apresentada por Silva, os responsáveis diretos pela organização do evento, tais como a FIFA e o COL, bem como os meios de comunicação, estariam

(governança) neoliberal. Sobre as implicações urbanas da financeirização da economia global, ver Harvey (2009) e Rolnik (2015).

fora da coalizão, por diferentes razões: a FIFA por ser a detentora do megaevento e os meios de comunicação porque não teriam agenda própria. O papel dos meios de comunicação estaria, assim, subordinado ao investimento feito pela coalizão em publicidade, uma vez que a

coalizão pró-crescimento lança mão de uma verdadeira campanha de marketing urbano (irrigando a mídia com novos recursos publicitários), objetivando construir uma base de sustentação que reduza o atrito com os grupos e movimentos sociais atuantes no cotidiano; não há um consenso propriamente dito, mas um campo de atuação desses atores que se amplia ou reduz, conforme a resistência local (SILVA, 2014, p. 15).

Entretanto, é notória a atuação dos integrantes da coalizão junto aos meios de comunicação e o papel destes como instância de legitimação e formação de consenso. É importante ressaltar que os meios de comunicação, em geral, e a televisão, em particular, são campos relativamente autônomos (BOURDIEU, 1997) quanto às lutas, aos conflitos e à produção de capitais em seu interior e que se relacionam com outros campos, mas não de forma mecânica. Assim, os meios de comunicação são indispensáveis para a mobilização favorável à realização dos megaeventos, não apenas porque sua audiência cresce durante a transmissão dos jogos e a cobertura jornalística e, com elas, o seu orçamento oriundo da publicidade, mas também em razão do fato de que a natureza dos megaeventos é de ser um espetáculo mediatizado.

As coalizões pró-crescimento mobilizam principalmente os atores que mais serão beneficiados pelas decisões tomadas no sentido de promover crescimento econômico:

Esta coalizão é usualmente formada por pessoas relacionadas à política, à mídia local, ou a líderes de empresas prestadoras de serviço, sejam elas públicas ou privadas. Os políticos, por sua vez, entre outras funções, têm o papel de influenciar pessoas de outras esferas para que operem de maneira integrada para o crescimento de sua região. (...) O papel da mídia é, usualmente, fortalecer o consenso acerca dos benefícios potenciais para a comunidade como um todo (OLIVEIRA, 2013, p. 34-5).

Ao analisar o modelo de planejamento estratégico e a formação de consensos para a implementação de sua agenda, Arantes faz uma narrativa geral sobre os integrantes das coalizões, nas quais inclui:

a classe rentista de sempre, hoje novamente na vanguarda dos “movimentos urbanos”: incorporadores, corretores, banqueiros etc., escorados por um séquito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos, universidades, empresas

esportivas, câmaras de comércio e, enfim, (...) os planejadores urbanos e os promotores culturais (ARANTES, 2002, p. 27)

Então, não é possível relativizar o papel dos meios de comunicação para a formação de consenso em torno da importância de sediar a Copa e do seu legado, nem tampouco como *meio de produção* indispensável ao próprio evento. Ao tratar da espetacularização dos megaeventos, Oliveira afirma que:

Com um faturamento total de aproximadamente 4,2 bilhões de dólares no quadriênio 2007-2010, (...) a FIFA também concentra as suas principais fontes de receita na venda dos direitos de marketing (25,59%) e de transmissão televisiva (57,48%) do principal evento que promove, a Copa do Mundo de Futebol FIFA. (...) Embora seja a responsável pela organização de diversos outros campeonatos, a Copa do Mundo e Futebol é, sem dúvida a principal fonte de renda da FIFA, produzindo 87,25 % das receitas, contra 12,75 % do restante das receitas (OLIVEIRA, 2012, p. 91).

Este ambiente corporativo naturalizado na FIFA, contemporâneo da emergência do neoliberalismo, tem na Copa do Mundo seu principal produto, uma vez que se trata do maior evento esportivo mundial. A construção do futebol como ativo financeiro deve-se a uma guinada institucional realizada a partir de 1974. Assim,

quando o brasileiro João Havelange assumiu a presidência da FIFA, tal entidade iniciou um processo de profunda reestruturação na economia do futebol mundial, implantando padrões gerenciais que culminaram no quadro atual: a competição movimentou cifras colossais, articula agentes econômicos poderosos no sentido da crescente mercantilização do evento e exerce a extraterritorialidade em coalizão com forças locais em detrimento das soberanias nacionais, produzindo novos marcos regulatórios (MASCARENHAS, 2015, p. 8)

É a partir dessa nova configuração, baseada na financeirização do futebol (incluindo jogadores e clubes) em escala mundial, capitaneada por meio de um ator global, que os megaeventos interferem na agenda nacional, regional e local. Sua dimensão de espetáculo midiático mobiliza apoios e garante seus negócios, enquanto sua viabilização ocorre por meio de coalizões de diferentes escalas que, por meio dos núcleos empresariais amplia as dimensões territoriais do evento, e por meio do núcleo político/governante, mobiliza as mudanças institucionais e legislativas tidas por necessárias.

O projeto Copa do Mundo no Brasil foi viabilizado por meio de um conjunto de decisões que envolveram atores muito diversos. Há, é claro, um conjunto de atos formais e manifestações públicas como o anúncio da FIFA, bem como a candidatura apresentada pelo governo federal. Entretanto, sua realização dependeu de

uma ampla aliança de atores que envolveu, além da FIFA e do Governo Federal, os governos estaduais e municipais, empresas de diferentes grandezas e segmentos, os meios de comunicação, dirigentes de futebol e suas ramificações, parlamentares e diversas outras organizações.

Trata-se de uma reformulação das alianças urbanas, agora vinculadas aos interesses da governança empreendedorista. As novas coalizões metropolitanas mantêm alianças com antigas coalizões dominantes (clientelistas, paroquiais) e, inclusive, com setores populares, e seriam sustentadas:

por frações do capital imobiliário em aliança com frações do capital financeiro, líderes partidários e parte da tecno-burocracia do estado, e estaria fortemente vinculada a algumas formas de intervenção urbana, em especial vinculadas à reestruturação das áreas centrais, à promoção dos megaeventos, às grandes obras infraestruturais (como as obras viárias e de saneamento básico), à urbanização e ordenação das favelas, e à infraestrutura vinculada ao turismo imobiliário (RIBEIRO; SANTOS JR., 2015, p. 53).

Essa aliança estratégica de atores empenhados em apoiar e fazer acontecer a Copa – ou, simplesmente, essa *coalizão* – em um primeiro momento, formou um abrangente consenso pró-Copa (que, com a proximidade do evento, se diluiu). Destacasse o papel fundamental do futebol para viabilizar a realização da Copa, tanto os esforços legítimos, como a agenda que foi incorporada a pretexto da Copa. O fato de que se trata da Copa do Mundo de futebol, da qual a seleção brasileira masculina foi cinco vezes campeã, é relevante para compreender a facilidade com que se realizaram tantas mudanças na legislação e se gastou tantos recursos públicos.

O futebol é um símbolo identitário, que frequentemente é acionado para mobilizar outras agendas, para finalidades econômicas e/ou políticas. Trata-se de um esporte com grande disseminação no mundo e que, no Brasil, se transformou em um fenômeno de massas, alcançando *status* de paixão nacional:

O futebol no Brasil pode ser visto como um poderoso instrumento de integração social. Através do futebol, a sociedade brasileira experimenta um sentido singular de totalidade e unidade, revestindo-se de uma universalidade capaz de mobilizar e gerar paixões em milhões de pessoas (HELAL, 1997, p. 25).

A utilização de competições esportivas para fins políticos foi bastante frequente no século XX em todo mundo e, no Brasil, o futebol foi esse fator de formação de consenso e de promoção de orgulho. Da mesma forma, o espaço do futebol

foi sendo ocupado pela publicidade, uma utilização que não passa despercebida entre torcedores, jogadores e dirigentes, sendo assimilada de forma ambígua:

Em jogos entre rivais tradicionais, os torcedores cantam, reverenciam seus ídolos, símbolos e cores de seus times, choram e rezam nos estádios como se estivessem em um templo sagrado. Apesar da invasão comercial (profana), uma certa aura sagrada permanece, ou melhor, é recriada. É como se a crescente comercialização do futebol fosse absorvida pela “necessidade” da “sacralidade”, fazendo com que os limites entre o sagrado e o profano não sejam bem definidos neste universo (HELAL, 1997, p. 39).

A construção do futebol como parte integrante da identidade nacional é resultante de um projeto mais amplo de formação de uma ideologia de unidade, que foi chamada de *verdeamarelismo* por Marilena Chaui. Para apresentar uma imagem das consideradas potências nacionais, escreve ela:

Em 1958, quando a seleção brasileira de Futebol ganhou a Copa do Mundo, músicas populares afirmavam que “a copa o mundo é nossa” porque “com brasileiro não há quem possa”, e o brasileiro era descrito como “bom no couro” e “bom no samba”. A celebração consagrava o tripé da imagem da excelência brasileira: café, carnaval e futebol. Em contrapartida, quando a seleção, agora chamada de “Canarinha”, venceu o torneio mundial em 1970, surgiu um verdadeiro hino celebratório, cujo início dizia: “Noventa milhões em ação/ Pra frente, Brasil, do meu coração” (CHAUI, 2000, p. 31).

O futebol transformou-se em um elemento da identidade nacional, que ocupa um espaço midiático único, convertendo seus ídolos em heróis nacionais. Além da sua utilização política (alçando dirigentes e jogadores de futebol para cargos públicos) e comercial (jogadores protagonizando propagandas e patrocínios aos clubes), há um elemento oculto, que é seu papel na formação de consenso para viabilizar atividades relacionadas, não aos clubes ou aos jogadores, mas à *instituição* futebol, que, por isso, é merecedora de financiamento público (loterias, incentivos e doações de imóveis).

Ao analisar um conjunto de estudos publicados recentemente sobre as relações entre futebol, identidade e política na América Latina, Bowman (2015) reitera o papel excepcional e singular do futebol na formação da nação e do povo brasileiros. Afirma também que “o futebol continuará a ser uma lente importante para observar relações de poder, política e sociedade na América Latina; na verdade, ele media

ativamente as relações entre sociedade e estado por meios que os mecanismos tradicionais, como os partidos políticos, não fazem”⁹⁰ (BOWMAN, 2015, p. 264).

O futebol é, assim, um elemento chave de unidade da coalizão que organizou a Copa do Mundo de 2014, somando-se aos elementos desenvolvimento, legado, etc. para a formação do consenso, que passou, posteriormente, a ser questionado.

À medida que ampliava o território envolvido, crescia a expectativa em torno das cidades e dos estádios em que seriam realizados os jogos, favorecendo o ambiente de negócios relacionados. Ao longo dos anos, no entanto, em razão dos conflitos decorrentes das intervenções e do volume de recursos envolvidos, foram sendo explicitadas críticas ao evento, que impactaram a percepção coletiva no que tange ao apoio ao megaevento esportivo, fazendo diminuir o grau de consenso e gerando divisões e rearranjos nas coalizões de apoio.

Para implementar sua agenda junto a governos locais e modificar a legislação, a coalizão Copa do Mundo estruturou-se em duas dimensões: a primeira delas é pública e compreendida por legítima, uma vez que articula os *benefícios gerais* do evento. Afinal, trata-se de um evento de grande apelo popular, articulado com um projeto de desenvolvimento, que possibilita visibilidade global, promoção turística, circulação de pessoas, bens e capitais. Nesta dimensão situam-se alguns segmentos que integram as coalizões por esperarem resultados diretos ou indiretos, quanto às ações promovidas pelo evento.

A segunda dimensão está ligada à valorização de determinadas localizações, à construção de novas centralidades e à redefinição do espaço urbano – é, enfim, um projeto de cidade focado na sua (re)apropriação pelos setores que compõem a coalizão. Esta dimensão é sustentada por coalizões de investidores, meios de comunicação e gestores públicos, mobilizados em torno de empreendimentos imobiliários beneficiados pelas obras de infraestrutura e de equipamentos urbanos. Nesta dimensão, situam-se atores e segmentos que tem interesses diretamente relacionados à definição dos locais e dos investimentos realizados.

O encontro das agendas acima nomeadas *projeto de desenvolvimento* e *projeto de cidade*, é articulado pelos atores-chave da coalizão. No caso concreto,

⁹⁰ Tradução minha do original em inglês: “Football will continue to be an important lens through which to view power relations, politics, and society in Latin America; indeed, it actively mediates state society relations in ways that traditional mechanisms such as political parties do not”.

dirigentes e representantes da FIFA e do COL, juntamente com os principais atores privados envolvidos com o financiamento do megaevento e as lideranças políticas locais e os empreendedores locais. A análise da legislação permite identificar que a coalizão Copa do Mundo no Brasil obteve amplo sucesso na construção das condições jurídicas para a viabilização do seu projeto de desenvolvimento e que determinadas coalizões locais obtiveram sucesso nas modificações jurídicas planejadas.

3.3.2 Legados da Copa para o regime jurídico urbanístico

Conforme apresentado no Capítulo 1, o Estado brasileiro estruturou um regime jurídico, nas últimas décadas, com a finalidade de produzir cidades mais justas, voltadas para a efetivação de direitos. Essa nova ordem jurídico-urbanística, cujos fundamentos estão previstos, precipuamente, na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, possui a legitimidade de ter sido construída, a partir das demandas populares, em um longo processo legislativo, mediado pelas instâncias democráticas.

Em outro sentido, a partir de meados dos anos 1990, projetos urbanísticos vinculados ao planejamento empreendedorista começaram a ser defendidos e, em alguns casos, implantados em diferentes capitais brasileiras. O debate acadêmico no Brasil sobre esse modelo se ampliou a partir das publicações de 1996 (CASTELLS e BORJA; BORJA e FORN; HARVEY), que apresentaram seus principais aspectos e explicitaram se tratar de uma expressão urbana típica do modelo econômico neoliberal.

Os diferentes modelos de planejamento foram absorvidos contraditoriamente pelos governos, gerando uma tensão entre tendências, em que pese haver convergências, como a descentralização administrativa. Assim,

Conselhos Gestores, Orçamentos Participativos e ações de marketing urbano se disseminaram nos anos 1990 em um contexto de descentralização político-administrativa reivindicada tanto por um crescente associativismo local oriundo da sociedade civil quanto por governantes neoliberais e investidores globais. (...) Por outro lado, a ampliação do espaço ocupado pelo mercado na administração pública, através de privatizações, PPPs, técnicas empresariais e outros incentivos, apresentava potencial conflitivo diante dos princípios progressistas consolidados pela legislação, como a função social da propriedade e a participação popular (OMENA, 2015a, p. 138).

Esse movimento contraditório refletiu-se na dimensão jurídica do planejamento urbano, limitando a força normativa do modelo cidade-direito e criando

espaços nas instituições municipais para o modelo cidade-mercado. Se é verdadeiro que o Brasil contribuiu para a emergência internacional do direito à cidade, também é verossímil que tenha recebido influências internacionais:

por um lado, conquista leis nacionais como o Estatuto da Cidade que incorpora a democratização da gestão municipal como diretriz da política urbana e introduz o direito difuso à cidade sustentável no ordenamento jurídico; por outro, observa-se uma adesão dos governos municipais ao modelo de cidade-mercadoria, na esteira de tendências internacionalmente propagadas como capazes de inserir as cidades no circuito das cidades globais (ALFONSIN, 2010, 96-7).

A convivência entre esses modelos não foi abertamente conflituosa, mas tampouco foi harmoniosa. Em alguns casos, foi identificada uma complementaridade:

há atualmente nas cidades brasileiras uma crescente tendência (ou necessidade) do convívio entre o *ativismo democrático* e o *empreendedorismo urbano* numa mesma administração municipal, devido a exigências constitucionais por um lado, e às influências do discurso global através de agências multilaterais de desenvolvimento, por outro (FELLOWS, 2009, p. 25-6)

Parece ter havido, entretanto, resistência à agenda empreendedorista, em razão da organização política dos movimentos sociais e da experimentação política de governos progressistas em grandes municípios. O planejamento democrático prevaleceu, assim, como alternativa política forte, favorecido pela institucionalização da política urbana em âmbito federal, a partir de 2003. A disseminação desse modelo, por meio da campanha dos planos diretores participativos foi parcialmente bem sucedida, sendo interrompida pela decisão de realizar a Copa do Mundo no Brasil: “desde o longo período 1980/2010 está em curso a disputa por um novo marco regulatório das cidades, em especial das grandes cidades, na direção da sua plena mercantilização” (RIBEIRO; SANTOS JR., 2015, p. 46)

Assim, o modelo de planejamento urbano baseado na transferência de capitais aos novos investidores urbanos passa a ter um centro de gerenciamento nacional dos projetos de intervenção urbana previstos em contratos firmados (via municípios e estados) com algumas das mais importantes metrópoles brasileiras. Os compromissos assumidos estabelecem uma rotina de planejamento e de urbanização que frequentemente contradiz os pressupostos e as diretrizes do planejamento democrático, apesar de seu fundamento jurídico.

Compõe essa rotina um conjunto de medidas excepcionais, tais como:

congelamento ou flexibilização dos instrumentos urbanísticos tradicionais, contorno de determinações legais e de competências de

órgãos institucionais, criação de agências com poderes especiais ou excepcionais de intervenção e de tomada de decisão, mudanças nas leis nacionais e regionais. Essas são algumas das novas formas de gestão experimentadas, muitas das quais acabaram por se transformar em novas práticas que foram contaminando e se espalhando para um conjunto mais amplo de intervenções no território (ROLNIK, 2015, p. 244).

Importa, especialmente, para o direito público, tendo em vista se tratar de matéria de ordem pública, se houve supressão – ou suspensão – da eficácia à ordem jurídica vigente para adotar as estratégias empreendedoristas. De um lado, está uma ordem jurídica robusta, logicamente resultante da hierarquização de valores e princípios fundamentais, que tem recebido tratamento técnico, jurídico e legislativo adequado, incluindo meios econômicas para seu financiamento, de orientação progressista, reformista. De outro, há uma decisão política e social de adoção de outro modelo, de grande impacto urbano, voltado à rápida reprodução de capitais, de caráter conservador e concentrador de riqueza.

A mudança parcial do modelo de planejamento poderia estar fundada em alterações legislativas, inclusive, no texto do Estatuto da Cidade. O fato é que não houve mudanças explícitas quanto ao modelo de planejamento, ao mesmo tempo em que as práticas administrativas redirecionaram os esforços para o planejamento estratégico. Assim, houve uma mudança jurídica que afetou a força normativa do planejamento democrático, que, é verdade, sempre esteve (mal) acompanhado pela ideia de norma de conteúdo *programático*, portanto compreendido como de eficácia contida, ao qual passou a ter ainda menos eficácia.

Para avaliar as consequências jurídicas da realização da Copa do Mundo no Brasil, foram apresentadas, no Capítulo 2, as mudanças legislativas realizadas sob sua justificativa. As alterações promovidas para atender as exigências da FIFA e dos integrantes-chave da coalizão de apoio impactaram negativamente o modelo de planejamento democrático, minando seus princípios basilares, a gestão democrática e as funções sociais da propriedade e da cidade, e também a eficácia do direito social à moradia, especialmente no que tange ao tema da segurança na posse.

Quanto à gestão democrática, destaca-se a definição dos projetos prioritários de investimentos diretamente com a FIFA, seus parceiros e os integrantes da coalizão, sem consultas públicas, sem deliberação dos conselhos municipais, fazendo com que as decisões fossem tomadas à revelia do debate público. Além disso, deixaram em segundo plano, ou tornaram sem efeitos, as decisões políticas previamente tomadas nos planos

diretores e de outros procedimentos de gestão, tornando os fóruns democráticos locais (conselhos gestores) atores políticos sem protagonismo.

Conforme se buscou demonstrar, a cadência temporal estabelecida impôs a adoção de mecanismos para a *agilização* das obras, reforçando o papel das estruturas administrativas pró-Copa, ampliando a facilitação de licenças, a adoção de medidas emergenciais etc. A questão temporal vem sendo descrita pela crítica como meio de implementação das exigências dos organizadores de megaeventos, que justificam a supressão de debate público (e, em alguns casos, de respeito a normas) “com um repertório padrão de figuras argumentativas” (EICK, 2015, p. 517) dentre os quais se encontram a “janela de oportunidade”, a aceleração da revitalização urbana, a produção de legado, os benefícios futuros.

A ideia de um legado para as cidades-sede tem fundamento na perspectiva de que os investimentos realizados resultem em equipamentos urbanos, criando condições de atração de capitais e investimentos e, por consequência, gerando benefícios indiretos. Assim,

Com base nesses argumentos, justifica-se a agilidade de execução dos preparativos, decididos de forma centralizada para atender às exigências da FIFA. Tais preparativos acabam por imprimir medidas de exceção nos ajustes legais para a sua realização, com grandes investimentos públicos que se viabilizam por meio de parcerias do setor público com o setor privado (SOUZA, 2015a, p. 438).

O sentido de urgência é, assim, uma forma de impedir o questionamento da população, uma vez que os megaeventos “podem desnortear moradores ao jogar uma série de decisões sobre eles que são difíceis de processar, e logo, invalidar a oposição ativa” (EICK, 2015, p. 496). Isto porque eventos como a Copa “criam uma mistura de sentimentos na preparação, durante e depois dos eventos. [Pois] atrair megaeventos é tanto uma afirmação positiva do local que sediará os eventos quanto a causa de preocupações para as comunidades diretamente afetadas por eles” (EICK, 2015, p. 496).

É, pois, diante de um cenário de incerteza que a estratégia de inclusão na matriz de responsabilidade de projetos não relacionados diretamente à realização dos jogos ganha espaço. Agentes políticos, empresários, proprietários e burocratas aproveitam para incluir seus projetos, que aguardavam uma oportunidade, para “pegar carona” nas vantagens concedidas aos projetos indispensáveis para realizar o megaevento, possibilitando o acesso a recursos e a prerrogativa de adoção de procedimentos especiais para licitações. O planejamento democrático está virtualmente

abandonado, restando uma combinação entre senso de oportunidade, procedimentos especiais e urgência.

Algumas das ações relacionadas à Copa eram esperadas, outras, mesmo que inesperadas, foram bem recebidas. Mas muitas das escolhas feitas e muitos dos resultados produzidos, além de passarem ao largo do processo democrático, afetam profundamente a trajetória de construção do direito à cidade no Brasil. De certa forma, a estratégia de uma reforma urbana nacional, que havia dado espaço à valorização das lutas e ações locais, foi realizada tardiamente e ao avesso.

Conforme sintetiza Betânia Alfonsin, nas cidades que passaram pelas intervenções voltadas à realização da Copa:

o modelo de planejamento estratégico ganha força de forma inversamente proporcional ao enfraquecimento das instâncias democráticas de tomada de decisão. Atores hegemônicos globais como a FIFA fazem terra arrasada da legislação dos países-sede e, de forma ainda mais violenta, dos esforços de controle social sobre os destinos do território (ALFONSIN, 2010, p. 95).

Fica evidente que o esvaziamento das instâncias e dos processos democráticos, além de ser um fenômeno contemporâneo à emergência do empreendedorismo urbano, lhe é resultante, ainda que combinada com outras tradições políticas locais:

Essa lógica lidera e hegemoniza a nova coalizão urbana, integrada também por parcelas das demais lógicas: o clientelismo, o patrimonialismo e corporativismo. O resultado é um padrão de governança urbana bastante peculiar, onde o planejamento, a regulação e a rotina das ações são substituídos por um padrão de intervenção por exceção, com os órgãos da administração pública e canais institucionais de participação crescentemente fragilizados (RIBEIRO; SANTOS JR., 2015, p. 52).

Além de limitar o debate público e de reduzir a capacidade de mobilização das populações atingidas, os megaeventos limitam o campo de alternativas distintas das respostas apresentadas por seus promotores e ou pelas consultorias, que defendem a adoção das mesmas medidas em todas as cidades. São obras e equipamentos urbanos projetados para gerar grande mobilização de recursos que, além de não se submetem ao modelo de planejamento democrático, são basicamente padronizados: “torres corporativas, museus, artefatos culturais, hotéis de luxo e shoppings centers, que se constituem no conteúdo desses macroprojetos, reproduzidos com uma espécie de ‘carimbo’ de ‘mais-do-mesmo-posando-de-peça-única’” (ROLNIK, 2015, p. 242).

Muitos desses equipamentos urbanos foram incentivados por meio de financiamento específico, mudança de regime urbanístico, além do item especificamente relacionado à Copa, as arenas multiuso, que se somam a essa arquitetura de negócios. As medidas previstas nos cadernos de encargos, na matriz de responsabilidades e no contrato com as cidades-sede,

ocasionaram um elenco de grandes projetos para essas metrópoles que sediarão os jogos, com destaque para a (re)construção de novas arenas, intervenções na mobilidade urbana, renovação de espaços centrais ociosos e remoções em áreas habitadas, com fortes implicações na privatização ampliada dessas cidades (SOUZA, 2015a, p. 437).

Assim, a dinâmica esperada pelos atores envolvidos para a exploração econômica relacionada ao megaevento, além de contrariar o princípio da gestão democrática das cidades, avança por sobre o princípio das funções sociais da propriedade e da cidade. É que as experiências de gestão empreendedorista nas cidades brasileiras promovem “um novo ciclo de mercantilização que combina a conhecida acumulação urbana baseada na ação do capital mercantil local com os novos circuitos de capital internacionalizados que vêm transformando as cidades em *commodities*” (RIBEIRO; SANTOS JR., 2015, p. 41).

O novo ciclo de mercantilização das cidades substitui a submissão da propriedade urbana e da cidade ao atendimento das necessidades coletivas locais, conforme os fins estabelecidos nos planos diretores, por uma submissão aos interesses privados cuja finalidade é a máxima apropriação de capitais, a partir dos patamares de exploração internacional. O novo modelo de política urbana e de gestão tem como finalidade:

empreender a cidade como objeto e campo de negócios, ou seja, habilitar a implantação e o pleno desenvolvimento de relações mercantis no uso e apropriação da cidade, ao invés de regular as forças de mercado para torná-las compatíveis com a promoção do direito à cidade. No centro de tais mudanças estão os megaeventos esportivos e a sua transformação midiática em recurso político de legitimação do poder urbano modernizador-conservador (RIBEIRO; SANTOS JR., 2015, p. 42).

Os megaeventos e as coalizões de apoio legitimam a transformação das cidades e das propriedades urbanas, respectivamente, em territórios e bens de exploração econômica internacional. Essa transformação afasta a incidência jurídica do princípio das funções sociais, permitindo que a circulação e a reprodução de capitais determinem a organização e a apropriação do território urbano. Segundo essa lógica

econômica, áreas são revitalizadas para produção de novas centralidades urbanas, levando a mudanças de uso e gentrificação, sendo valorizadas mediante investimentos – majoritariamente – públicos.

Os capitais capturados privadamente são gerados pela valorização imobiliária resultante das intervenções urbanas e obras de infraestrutura realizadas. As normas jurídicas analisadas demonstram que as obras da Copa foram financiadas por recursos públicos, por meio de isenções fiscais, empréstimos, garantia de mercado monopolizado, concessão de privilégios no regime urbanístico, entre outros. Nesse sentido,

cumprе salientar que grande parte do investimento público se voltou para a incorporação de áreas urbanas e de equipamentos da reprodução social (vide os estádios) nos novos circuitos de valorização do capital. Se compararmos a edição brasileira com as anteriores, percebemos que o Brasil adotou para 2014 um modelo espacialmente integrador, ao recobrir todas as regiões do país (MASCARENHAS, 2015, p. 9).

As mudanças legislativas realizadas sob justificativa da Copa evidenciaram a hegemonização do modelo empreendedorista, o que produziu uma mutação no regime jurídico urbanístico, limitando a eficácia das normas de ordem pública relativamente aos seus princípios estruturantes. As mudanças realizadas, em muitos casos, tinham efeitos temporários, mas parecem ter criado um novo consenso *sobre* da gestão urbana e *na* administração pública, mantendo predominante a urbanização baseada em segregação territorial, seja pela naturalização dos processos de gentrificação, seja pela opção de construir moradia popular na periferia das metrópoles.

No caso da Copa no Brasil, os documentos e a legislação analisados indicam o papel central assumido pela administração pública em todas as instâncias. A gestão pública teve, na preparação do megaevento, “um papel central na criação de um ambiente propício aos investimentos, principalmente aqueles vinculados aos setores do capital imobiliário, das empreiteiras de obras públicas, das construtoras, do setor hoteleiro, de transportes, de entretenimento e de comunicações” (RIBEIRO; SANTOS JR., 2015, p. 53-4).

Essa mudança na gestão urbana e nos órgãos públicos de planejamento se soma à hipótese de transição do modelo de planejamento dominante no Brasil. Isso ocorre de forma contraditória, uma vez que se mantêm características da modernização conservadora e se introduz novos padrões de acumulação, possibilitados pela realização dos megaeventos:

As cidades brasileiras estão, com efeito, sendo incluídas nos circuitos mundiais que buscam alternativas espaços-temporais para a permanente crise de sobreacumulação do capitalismo financeirizado. O Brasil aparece por conter atrativas fronteiras em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade que atravessa, combinado com a existência de ativos urbanos passíveis de serem espoliados e integrados aos circuitos de valorização financeira internacionalizados (RIBEIRO; SANTOS JR., 2015, p. 41).

As metrópoles brasileiras se inserem nesse mercado global como fronteira de expansão dos processos de acumulação por espoliação (HARVEY, 2009). Esse papel é desempenhado pela despossessão produzida contra as populações que ocupam territórios urbanos de forma irregular, que resultam da histórica inversão populacional rural-urbano: “o resultado foi a constituição de cidades como extensos *assentamentos populacionais*, onde imperou, durante muito tempo, a precariedade de serviços e de infraestrutura, a ilegalidade e irregularidade da propriedade da terra” (RIBEIRO; SANTOS JR., 2015, p. 46, grifo no original).

Isso significa que, após longos processos de mobilização popular, ameaças de despejo, melhoria das condições de vida e alguma urbanização, tais áreas são submetidas a projetos de revitalização ou de modificação de usos, que via de regra resultam na remoção das populações pobres e/ou tradicionais:

as terras utilizadas como valor de uso pelos moradores, são espoliadas e apropriadas como valor de troca e integradas ao circuito de valorização imobiliária pelo capital, através da sua aquisição a baixo custo e de sua transformação em ativos valorizados, seja pelos investimentos públicos em urbanização, seja pelos efeitos da expulsão da população pobre dessas áreas (RIBEIRO; SANTOS JR., 2015, p. 54)

Esse processo é amplamente intensificado no período imediatamente anterior à Copa, em que a dinâmica temporal regida pelo sentido de urgência e desmobilização das instâncias democráticas facilitam a realização das intervenções urbanísticas “modernizadoras”. Conforme Rolnik,

é no período que transcorre entre a designação da cidade anfitriã e a realização do evento que essas transformações são implementadas. Expulsões e despejos forçados são características comuns dos preparativos para os megaeventos. (...) Isso ocorre predominantemente por meio de projetos de reurbanização que dão prioridade à construção de um espaço constituído por produtos imobiliários de fácil identificação e leitura no mundo corporativo (2015, p. 245).

A ocupação por populações pobres dos imóveis, bairros e regiões que passaram a ser objeto de interesse de ações relacionadas à Copa constitui, assim, um

obstáculo para a apropriação e conversão desses espaços em capital. Entretanto, esse obstáculo foi

enfrentado pelo poder público através de processos de remoção, os quais envolvem reassentamentos das famílias para áreas periféricas, indenizações ou simplesmente despejos. Na prática, a tendência é que esse processo se constitua numa espécie de transferência de patrimônio sob a posse das classes populares para alguns setores do capital (SANTOS JR.; GAFFNEY; RIBEIRO, 2015, p.16).

No caso da preparação para os jogos da Copa no Brasil, foram muitas as ações realizadas para despejar, remover ou reassentar comunidades pobres de locais estratégicos ou centrais. Dentre os meios utilizados, destaca-se o caráter antijurídico da “remoção administrativa”, que foi realizada por órgãos municipais, sem qualquer processo judicial ou contraditório administrativo, que possibilitasse, por exemplo, a verificação de documentos. Significa dizer que se tratou de simples violência institucional ilegítima.

A inobservância dos deveres correlatos à proteção do direito social à moradia é a terceira dimensão atingida do regime jurídico urbanístico, a qual lhe é central. A realização da Copa no Brasil deu início ou acelerou processos de remoções em áreas irregulares e regulares, reproduzindo a lógica de periferização da pobreza e reforçando a segregação socioterritorial, seja pelo desrespeito aos direitos possessórios, seja pela forma de indenização utilizada, seja pelo papel desempenhado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

A realização da Copa do Mundo, ao reforçar o modelo empreendedorista de gestão pública privilegia a criação de territórios de consumo e de turismo, em detrimento das necessidades sociais de trabalho e moradia das populações pobres. Por essa razão, os investimentos realizados em infraestrutura e mobilidade afetam a distribuição espacial da moradia:

por um lado as obras concentram-se em espaços já valorizados acessíveis às famílias de baixa renda apenas através da informalidade, por outro lado, há um reforço do movimento de periferização desta população, onde a condição de ilegalidade é usada como principal mecanismo de viabilização política de tal estratégia. Para além das remoções, não se deve deixar de considerar os efeitos de valorização imobiliária dos investimentos sobre mecanismos de expulsão de mercado, particularmente daquelas famílias moradoras de aluguel (PINHEIRO *et al.*, 2015, p. 323).

Os conflitos diretamente relacionados ao direito à moradia e às remoções serão tratados mais detidamente no Capítulo 4. Por ora, interessa estabelecer como as

mudanças legislativas realizadas sob justificativa da Copa impactaram negativamente o regime jurídico urbanístico, por meio da limitação dos efeitos produzidos pelo direito à moradia, pelo princípio das funções sociais da cidade e da propriedade, e pelo princípio da gestão democrática.

O que se pode observar é que as transformações jurídicas e institucionais operadas pela coalizão afastaram a incidência do plano diretor e do estatuto da cidade sobre o território e os imóveis urbanos, limitando a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. Isso não significa que houve revogação do EC e dos planos diretores, mas sim que sua força normativa foi reduzida para as questões pontuais, tais como o zoneamento e o potencial construtivo. Esse cenário prenuncia a fragilização institucional e a perda de protagonismo das administrações públicas.

A ironia é que os governos locais protagonizaram juntamente com os governos estaduais e federais as mudanças legislativas voltadas a atender as exigências da FIFA e das coalizões, na expectativa de produzir um legado positivo para as cidades. Após a implementação da agenda de intervenções urbanas e passados os jogos, parte do legado é a persistência da submissão dos entes públicos às contínuas exigências dos investidores e atores globais para a ampliação de benefícios e concessão de isenções.

As mudanças legislativas indicam não apenas o comprometimento institucional da administração pública em todos os níveis, mas também dos poderes legislativo e judiciário. O poder legislativo foi, é claro, protagonista das mudanças legislativas, tendo aprovado a absoluta maioria dos projetos *necessários para a Copa*. As poucas situações de impasse foram resolvidas no sentido de atender as exigências relacionadas à realização dos Jogos.

Quanto ao poder judiciário, ressalva-se que, em razão da opção metodológica pela análise da produção normativa, não foi observado o conteúdo das decisões judiciais envolvendo conflitos relacionados à preparação e à realização dos jogos ou que tenham utilizado a realização da Copa como justificativa. Adentrar nas lides processuais ou na pesquisa jurisprudencial mereceria análise⁹¹ distinta da realizada acerca dos argumentos utilizados e da escolha dentre as normas vigentes que justificaram cada uma.

⁹¹ Foram muitas as ações judiciais questionando as opções legislativas e de gestão relacionadas à Copa, dentre as quais podem ser mencionadas ações diretas de inconstitucionalidade, ações populares, ações civis públicas, ações possessórias, ações de anulação de atos administrativos, suspensão de procedimentos administrativos etc.

O que se pode afirmar é que as medidas adotadas pelo poder judiciário indicam um grau de comprometimento institucional imprescindível com a realização do evento, especialmente no que tange à definição de competências e criação de trâmites especiais:

O judiciário também teve participação importante por meio da criação de tribunais especiais para a resolução de questões relativas à proteção de marcas e no que se refere à legislação trabalhista, flexibilizando direitos de operários da construção civil envolvidos na construção dos estádios (SANTOS JR.; LIMA, 2015, p. 67).

A atuação institucional do judiciário também pode ser identificada por meio da constituição de grupos de trabalho para, por exemplo, “estabelecer metas e procedimentos para a atuação dos Juizados dos Aeroportos e do Torcedor em cada uma das cidades sede da ‘Copa das Confederações’” (Portaria CNJ n. 154/2012). No caso do Tribunal de Justiça do Distrito Federal foi noticiado, em 2013, que:

O TJDFT também se prepara para atuar na Copa das Confederações, assim como os demais Tribunais de Justiça situados nas capitais que irão receber os jogos em junho deste ano [2013]. O CNJ coordena os preparativos para a realização da Copa das Confederações e da Copa do Mundo 2014 em âmbito nacional e coordena os trabalhos dos Tribunais (TJDFT, 2013).

Foi instituído também um “Fórum Nacional de Coordenação das Ações do Poder Judiciário em Relação aos Preparativos para a Copa” (CNJ, 2014a), com o objetivo de preparar as ações referentes aos litígios de áreas específicas, tais como direito do consumidor, direito dos torcedores, infância e juventude, turismo, entre outros. Por fim, foram assinados Termos de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional de Justiça, o COL, Estados e Municípios, relacionados a uma ação de política criminal voltada à *utilização* de apenados em obras da Copa (CNJ, 2012). Segundo balanço, foram 682 pessoas entre presos e ex-detentos que trabalharam em obras até junho de 2014 (CNJ, 2014b), sendo que o CNJ pressionou os governos dos Estados a cumprir tal acordo⁹² (CNJ, 2013).

Conforme o envolvimento dos diferentes poderes indica, é possível afirmar que a realização da Copa do Mundo no Brasil contou com o comprometimento

⁹² Em matéria intitulada “CNJ cobra do RS cumprimento de acordo para emprego de detentos em obras da Copa” consta a informação de que foi reiterado ofício em que “dá 30 dias de prazo para o fornecimento de informações sobre o emprego dessa mão de obra específica na reforma do Estádio Beira-Rio, de Porto Alegre/RS” (CNJ, 2013). A informação de 2014 é de que não houve empregao dessa mão-de-obra nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Rio Grande do Sul (CNJ, 2014b).

institucional do Estado brasileiro, o que, se observado a partir da política urbana, representa a consolidação da hegemonia do planejamento empreendedorista, que mobilizou todos os recursos disponíveis para satisfazer uma agenda de apropriação de capitais e mercantilização das cidades, sob a justificativa de produzir melhorias urbanas e deixar um legado para a população.

No que diz respeito ao regime jurídico urbanístico, destaca-se o enfraquecimento dos planos diretores, do Estatuto da Cidade e dos instrumentos urbanísticos voltados à promoção de cidades democráticas, justas e inclusivas. A força normativa desse arcabouço jurídico foi limitada por meio da relativização de seus fundamentos, expressados nos princípios da gestão democrática e das funções sociais, bem como no direito à moradia.

Retomando, em perspectiva, a formação do consenso que possibilitou a realização da Copa e, por consequência, contribuiu para a hegemonização do modelo de gestão empreendedorista, é relevante registrar que não foi um processo político sem resistências ou contradições. Houve pelo menos três momentos distintos de percepção sobre a realização da Copa do Mundo no Brasil. Inicialmente, o anúncio gerou euforia, orgulho e muitas expectativas para a maioria das pessoas, recebendo apoio crescente na sociedade e nas instituições.

Nesse primeiro momento, setores da academia, dos movimentos sociais urbanos e da mídia⁹³ alertavam para alguns dos efeitos negativos da realização de megaeventos e começaram a ser organizados os Comitês Populares da Copa nas cidades-sede. A construção da crítica era direcionada ao modelo de megaeventos, que se caracterizam por apropriação privada de recursos públicos, segregação territorial, criação de leis *ad hoc*, prioridade na utilização de recursos públicos, restrições a direitos e remoções. Os críticos eram, entretanto, minoritários.

Em um segundo momento, setores dos meios de comunicação tradicionais, das instituições jurídicas e das classes médias passaram a manifestar contrariedade com algumas das dimensões da Copa, especialmente quanto a aspectos ligados à gestão e ao financiamento das obras, ao procedimento de licitações. Tais críticas não se voltavam à realização da Copa no Brasil ou ao modelo de megaeventos; questionavam,

⁹³ Em 2010, o canal de esporte ESPN realizou uma série de reportagens apresentando impactos negativos da Copa do Mundo da África do Sul. Na mesma época, veículos como Carta Capital, Caros Amigos e Le Monde Diplomatique Brasil publicaram matérias, artigos e entrevistas apresentando aspectos controversos dos megaeventos. Destaca-se, ainda, o papel do jornalista Juca Kfoury que, vinculado ao *mainstream* jornalístico, veiculou críticas que usualmente não teriam qualquer espaço.

principalmente, a capacidade do Governo Federal para cumprir prazos, realizar obras mantendo a gestão pública (de aeroportos, por exemplo) e os custos inicialmente projetados.

O segundo momento pode ser ilustrado pelo bordão popular “imagina na copa”, que sintetizou a descrença na eficiência do Governo Federal ou na aptidão do Brasil para cumprir os compromissos assumidos (seria uma manifestação do “complexo de vira-lata”?). Foi nesse momento que houve certa aproximação entre diferentes segmentos sociais no questionamento dos gastos direcionados à Copa, que se expressou na reivindicação por serviços públicos “padrão FIFA”, nas manifestações do primeiro semestre de 2013 (as quais serão comentadas no Capítulo 4).

O ponto de virada para o terceiro momento pode ser evidenciado no processo de disputa política e simbólica das manifestações de junho. De um lado, houve uma apropriação da crítica à Copa pela direita do espectro político. A cobertura oposicionista ao Governo Federal dos meios de comunicação e os setores conservadores passaram a centrar sua crítica nos temas corrupção, incapacidade de gestão e impactos no cotidiano. De outro lado, setores da militância social mantinham a crítica às violações de direitos e remoções realizadas e, alguns radicalizados, sustentavam a estratégia de inviabilizar a Copa, adotando o “não vai ter Copa” como slogan de luta política. Em resposta, os setores governistas afirmavam que “vai ter Copa”, enquanto o Governo Federal comemorava a “Copa das Copas”.

Os três momentos assinalados indicam um processo de questionamento do consenso que, no início, era amplamente majoritário em favor da Copa. O esgarçamento da luta política a partir de 2013 evidenciou que há uma inegável dimensão urbana nessa crise, na qual a realização dos megaeventos e, em particular, da Copa adicionou combustível. Interessa destacar, quanto à ressonância no modelo de planejamento urbano e no regime jurídico, que “o coração da agenda da reforma urbana, a reforma fundiária/imobiliária, foi esquecido” (MARICATO, 2013, p. 23).

Embora parte do consenso favorável à Copa tenha se diluído por razões não relacionadas à problemática urbana, o ponto de virada para o desvanecimento resultou da crise nas/das cidades. Assim, os impasses referentes à política urbana (desconsideração da gestão democrática, manutenção da urbanização baseada na segregação territorial, periferização da pobreza, remoções e precariedade do transporte urbano) foram agravados pela realização dos megaeventos e pela difusão do modelo de planejamento empreendedorista (VAINER, 2013). Como consequência, é possível

afirmar que tais impasses foram determinantes para desconstituir o consenso favorável à Copa.

No que tange à capacidade de organização e de implementação de uma agenda nacional, é intrigante ver a legislação de estados e municípios repetir a mesma estrutura e as mesmas disposições. Se relevado o fato de que os principais temas não eram negociáveis, seria admirável a capacidade institucional de padronização legislativa. Isso foi possível em razão do consenso produzido pelas coalizões no sentido de valorizar e aproveitar a realização da Copa. De forma geral, foram poucos – e louváveis – os limites apresentados pelos governos e legislativos às demandas justificadas pela Copa.

A principal característica em comum das alterações legislativas realizadas é serem justificadas pela Copa, a segunda característica é mencionar a FIFA como destinatária ou beneficiária. Esse conjunto de normas definiu procedimentos especiais para licenças e licitações, regras benéficas para o regime urbanístico, isenções fiscais, operações de crédito etc. Ao fazê-lo, colocam em questão noções jurídicas como abstração, generalidade e impessoalidade das normas, pois, no caso, a legislação aprovada é direcionada a um rol muito específico de beneficiários, sob o argumento de benefícios comuns e gerais. Certo grau de unidade legislativa é comum na estruturação de determinadas políticas públicas nacionais, como nas políticas habitacional e de saneamento, mas a coordenação alcançada pela realização da Copa é extraordinária.

Ao analisar os modelos de planejamento que disputam a hegemonia da política urbana no Brasil, ficou claro que a preparação para os megaeventos e, especialmente, para a Copa do Mundo de 2014 fez pender a balança para o modelo empreendedorista. Seu legado é uma mudança qualitativa do regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia, em que houve flexibilização de direitos, mercantilização do território e transferência de capitais para os grandes investidores, sintetizando a agenda urbana neoliberal. A trajetória de preparação e implementação das exigências relacionadas à Copa tornaram os planos diretores, em sua dimensão inclusiva e transformadora, irrelevantes. Da mesma forma, houve uma relativização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, especialmente no que diz respeito à gestão democrática e à promoção do direito à cidade.

Em síntese, a análise da legislação aprovada indica, no entanto, que o tema da moradia não foi expressamente mencionado nas alterações promovidas, não havendo supressão de normas no que diz respeito ao direito à moradia. Isso poderia significar que não houve retrocesso nas garantias jurídicas de proteção do direito à moradia. Entretanto, ficou demonstrado que o modelo de planejamento agora hegemônico é avesso a algumas dimensões da moradia. No próximo capítulo, serão analisados outros aspectos relacionados à prática do conjunto de entes federativos empenhados na realização da Copa, que sugerem outras formas de desrespeito às garantias jurídicas relacionadas ao direito à moradia. Também, serão apresentadas, ao mesmo tempo, novas lutas urbanas que emergiram reivindicando o direito à moradia e à cidade.

4. CONFLITOS URBANOS E A COPA DO MUNDO: DA NEGAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ÀS NOVAS LUTAS URBANAS

O regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia resultou de décadas de luta para que o ordenamento jurídico brasileiro reconhecesse a realidade de produção do espaço urbano, que combina legalidade e ilegalidade em níveis variados, em que o acesso à cidade é o principal meio de acesso a bens, serviços e direitos pela população. É, pois, produto da juridicidade que se fundamenta na esfera do social e que, mediado institucionalmente produzidas, produziu um admirável conjunto normativo, cuja eficácia segue tensionada pela dinâmica de conflitos próprios de uma sociedade desigual como a brasileira.

Historicamente não houve – e ainda não há – meios para que a população pobre pudesse satisfazer essa necessidade social básica, a não ser efetivar seu legítimo direito à moradia diretamente, ainda que *contra legem*. Tal circunstância levou à ocupação desordenada das grandes cidades, combinada com especulação fundiária dos vazios em áreas urbanizadas, especialmente no contexto do planejamento urbano meramente regulatório. Dentre os desafios, teóricos e práticos, enfrentados estava o de garantir o reconhecimento junto aos operadores do direito e aos gestores da política urbana, de técnicos a representantes eleitos, que as irregularidades fundiária e construtiva eram fenômenos sociais, resultantes do exercício de direitos, ainda que em condições precárias ou irregulares.

Para isso, além dos diversos instrumentos jurídicos previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade, a regularização fundiária foi alçada à condição de diretriz da política urbana, o que significa dizer que as ocupações irregulares foram compreendidas como responsabilidade das instituições públicas. Entretanto, como será apresentado a seguir, tal responsabilidade ainda não foi assimilada pelo Poder Judiciário que segue aplicando o Código Civil e o Código de Processo Civil para decidir sobre conflitos cuja de natureza mais complexa, cuja legislação aplicável é mais ampla e densa.

Diversas foram as iniciativas, desde 1988, para fazer cumprir a nova ordem jurídica das cidades pelos poderes constituídos. Dentre elas se destacam as estratégias relacionadas à mediação de conflitos fundiários urbanos, cuja finalidade seria a de evitar

despejos forçados, em que são frequentes as violações de direitos humanos⁹⁴. Tais iniciativas sofreram muita resistência no que tange à inclusão de procedimentos capazes de criar soluções diante de casos concretos de ocupação de imóveis, em nome da defesa do direito à propriedade, ainda que descumpridora de função social. Dessa forma, não se consolidou um sistema para mediar conflitos possessórios ou um procedimento que pudesse preservar a integridade de direitos de ocupantes, moradores, possuidores e proprietários vulneráveis.

Tais questões se agravaram com o avanço das ações de reestruturação urbana, especialmente em função da Copa e da hegemonização do planejamento empreendedorista. Tendo em vista o calendário de obras e a valorização dos imóveis decorrentes do *boom* especulativo que acompanhou a preparação das cidades-sede, muitas remoções foram promovidas para abrigar novos empreendimentos imobiliários ou para dar lugar às obras públicas previstas na matriz de responsabilidades, agravando a crise urbana brasileira.

A Copa é um dos fatores de explicitação dos conflitos que compõem o cenário brasileiro, que se soma a antigas e novas questões. Dentre as questões recentes que levaram à emergência das novas lutas estão, de um lado, a mobilidade social das últimas décadas, especialmente a partir da estruturação da política de combate à fome por meio do programa Bolsa Família⁹⁵ e do aumento sistemático do salário mínimo (SINGER, 2012) e, de outro, a pressão na dimensão territorial, fruto das ações desenvolvimentistas desencadeadas a partir de 2007, e mais diretamente do Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009. Assim, diversas questões – de natureza econômica, social e territorial – estavam latentes e interagiram com as novas medidas adotadas para a realização da Copa do Mundo de 2014, dentre as quais se destacam neste Capítulo as ações que impactaram diretamente a garantia do direito à moradia.

As ações promovidas em nome da Copa do Mundo não se deram em um vácuo social, sem resistência. Ao contrário: foram submetidas a diversas e intensas formas de oposição, muitas das quais pautadas na reivindicação pelo direito à moradia e pelo direito à cidade. Considerando que o direito e os direitos humanos são construídos a partir das lutas por reconhecimento travadas no âmbito dos conflitos sociais, também

⁹⁴ Exemplo recente é o cumprimento de decisão judicial de reintegração de posse realizado, em 22 de janeiro de 2012, da Ocupação Pinheirinho, no município de São José dos Campos – SP (PINHEIRINHO, 2012).

⁹⁵ Sobre o processo de institucionalização do programa Bolsa Família como estratégia de combate a pobreza, ver Vestena (2016).

na construção dos direitos à moradia e à cidade ganha relevo o protagonismo dos movimentos sociais e sua capacidade de negociação junto à institucionalidade e, especialmente, à medida que o conjunto normativo expressado pela Constituição de 1988 segue capaz de absorver novas lutas emancipatórias. Diante de uma realidade reprodutora de injustiças, a reivindicação por direitos é expressão da necessidade de atualização da ordem jurídica, pois “dentro do processo histórico, o aspecto jurídico representa a articulação dos princípios básicos da Justiça Social *atualizada*, segundo padrões de reorganização da liberdade que se desenvolvem nas lutas sociais” (LYRA FILHO, 1999, p. 81, grifo no original).

Por isso, ao (4.1) reconstruir o modelo brasileiro de ocupação do território urbano – marcado pela irregularidade fundiária – e (4.2) avaliar como ele foi impactado pela Copa do Mundo, este capítulo também buscará (4.3) descrever os novos conflitos e lutas pela garantia do direito à moradia que daí emergiram. Tratam-se de manifestações populares que entraram em cena, nos últimos anos, articulando reivindicações por direito à moradia e por direito à cidade em oposição à persistente desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras e aos processos hegemônicos de urbanização, baseados em segregação socioterritorial, periferização da pobreza e remoções e despejos forçados.

4.1 OCUPAÇÕES, IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA, CONFLITOS URBANOS E DIREITO À MORADIA

Para compreender o contexto em que se inserem as violações do direito à moradia, por meio de despejos e remoções, justificadas pela Copa do Mundo, faz-se necessário caracterizar o que pode ser visto como um modelo de ocupação do território urbano no Brasil. Neste modelo, o exercício do direito à moradia nas grandes cidades brasileiras é condicionado pela dinâmica “legal – ilegal”. Serão apresentados alguns dos fatores determinantes para o tratamento jurídico dispensado à moradia da população pobre, tais como as características da irregularidade fundiária, propriedades do solo urbano, bem como o tratamento dispensado usualmente pelo Poder Judiciário, bem como as iniciativas tomadas no âmbito administrativo e judicial para evitar violações de direitos humanos em contextos de conflitos fundiários urbanos.

4.1.1 Irregularidade fundiária e ocupações urbanas

A história da urbanização brasileira demonstra que grande parte da produção habitacional, no país, está vinculada a formas irregulares de ocupação do solo e de construção:

As cidades brasileiras são marcadas pela presença dos assentamentos informais de baixa renda: vilas, loteamentos clandestinos, favelas e ocupações. (...) A irregularidade de ocupação de espaços urbanos ocorre também com populações de média e alta renda. Portanto, a informalidade urbana não é exceção, mas uma característica estruturante das cidades brasileiras (GOUVÊA; RIBEIRO, 2014, p. 320).

A irregularidade fundiária ou edilícia não impede, por si só, a realização do direito à moradia. Ao contrário, o direito à moradia efetiva-se, em muitos casos, quando, diante de situações concretas, se contrapõe a normas jurídicas vigentes⁹⁶. Nesses casos, as ações para a realização do direito à moradia podem ser reconhecidas pela ordem jurídica como lícitas, em razão do caráter fundamental dos direitos sociais, ou como ilícitas, passíveis de tutela judicial para desconstituição ou sanção.

Quando levados ao Judiciário, os conflitos fundiários urbanos relativos à reivindicação pelo direito à moradia tradicionalmente são solucionados por meio de uma prática de interpretação jurídica refratária à constitucionalização do Direito – e do direito à moradia – e vinculada à proteção da propriedade (MARQUES, 2015). Tal circunstância revela uma predominância de juízos que partem de uma concepção normativista da realidade, que pode levar à produção de injustiça no caso concreto.

Apesar de mudanças recentes quanto aos meios de segregação espacial, é hegemônica na formação urbana brasileira a impossibilidade de os grupos populares adquirirem imóveis no mercado formal. Assim, o reconhecimento do direito à moradia e as políticas públicas de produção habitacional (implementadas nos últimos anos) com frequência não garantem o acesso à moradia regular nas cidades. Nesse contexto, permanece como alternativa o processo de ocupações urbanas.

A ocupação para fins de moradia pelos grupos sociais populares, em geral, pode ser considerada *irregular* de duas maneiras (não raro combinadas): a) irregularidade fundiária, que se refere à forma de *uso* do solo, prevalecendo a posse em detrimento da propriedade, e b) irregularidade construtiva ou edilícia, que se refere à

⁹⁶ Para uma análise acerca das formas de produção de juridicidade, a partir do pluralismo jurídico, no contexto do exercício do direito à moradia em favelas, ver MAGALHÃES, 2010.

construção dos prédios, os quais não são construídos por meio de processos formais previstos (apresentação de projeto, elaborado por profissional habilitado, apresentado ao órgão administrativo responsável e aprovado segundo padrões de construção mínimos).

Quanto à irregularidade construtiva, trata-se de situação comumente verificada em qualquer cidade brasileira, sintetizada pela ausência da carta de “habite-se”, normalmente havendo previsão de mecanismos de regularização, com ou sem a cobrança de multas por parte do poder público. Há situações em que tal irregularidade é caracterizada por construções com infraestrutura precária, insalubre. Essa forma de irregularidade pode ou não ser sanável e sua regularização, quando viável, ocorre por meio de esforços comuns entre os particulares e o poder público. Não é essa dimensão de irregularidade que interessa à análise deste trabalho, pois não é em razão dela que se estabelecem as ações de despejo e as remoções.

A irregularidade utilizada para justificar ações contra o exercício do direito à moradia é aquela calcada na precariedade da posse de imóveis ocupados para fins de moradia em área urbana. A irregularidade fundiária ocorre quando os possuidores não são proprietários formais dos imóveis, seja por ausência de título – mesmo tendo adquirido o imóvel em transações “informais” do ponto de vista jurídico – seja pela existência de restrições urbanísticas ao uso residencial do imóvel.

É notório que parcelas significativas da população tenham, ao longo do tempo, construído suas casas em imóveis urbanos vazios e não utilizados pelos detentores dos títulos de propriedade:

[alijadas] da possibilidade de inserir-se na cidade por meio de uma ocupação regular do espaço urbano, essas populações não têm outra opção a não ser ocupar terrenos ociosos, públicos ou privados, para poder exercer o mais elementar dos direitos de um ser humano: o direito de morar (ALFONSIN, 1997, p. 20).

Esse processo de urbanização é resultante da histórica ausência de financiamento para a construção de imóveis residenciais destinados à população pobre, bem como da tolerância existente com a superexploração do trabalho, nesse caso identificada pelos baixos salários pagos aos trabalhadores, impossibilitando que sua renda permitisse o ingresso no mercado formal. Dessa forma, foi inviabilizada a aquisição de imóveis ou o pagamento de aluguéis com a renda advinda do trabalho.

Ao tratar do desenvolvimento capitalista desigual e combinado vivenciado no Brasil, Oliveira demonstra que tal situação ocorre em razão de um modelo de exploração do trabalho altamente lucrativo, pois:

uma não insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação, como “mutirão”. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho (...) e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de prática de “economia natural” dentro das cidades, casa-se, admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 2003. p. 59).

A impossibilidade de aquisição, por parte significativa da população, de imóveis providos de infraestrutura urbana (calçamento, esgotamento sanitário e pluvial, rede elétrica, transporte público) no mercado formal do solo é resultante, assim, da ausência de políticas públicas efetivas para provimento habitacional em escala compatível com o crescimento da demanda e da manutenção do valor dos salários em patamares proibitivos ao pagamento do preço da moradia. A formação do valor do preço da moradia (aluguel ou compra) é, por sua vez, influenciada de forma determinante pela concentração da terra e sua respectiva valorização.

À medida que há poucos instrumentos efetivamente utilizados para controlar o preço da terra urbana, predomina a especulação imobiliária e fundiária, possibilitada por mecanismos econômicos de valorização da terra e por instrumentos jurídicos de ocupação do solo. Como consequência, reproduz-se a espiral de exclusão social e irregularidade fundiária, mantendo as comunidades populares sob permanente ameaça de perderem suas casas.

Esse processo de ilegalidade reforça os mecanismos de segregação existentes, seja internamente ao espaço urbano, seja pela tendência de periferização dos grupos sociais populares: “a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjuntos de bairros* da metrópole” (VILLAÇA, 2001, p. 142, grifos no original).

A irregularidade fundiária, antes de ser uma disfuncionalidade urbana, é uma característica constituinte das cidades. Tal condição de “ilegalidade” emerge não pela ação das pessoas que agem para exercer um direito, mas da ordem jurídica que define a forma adequada de acesso aos direitos: “o processo de produção da lei é o mesmo processo de produção da ilegalidade; nesse contexto, a discussão sobre o papel

do direito no desenvolvimento urbano também é, principalmente, uma discussão sobre a ilegalidade urbana” (FERNANDES, 2006, p. 130).

Assim, o ilegal não está fora da ordem jurídica, por ser produzido exatamente por ela. Na medida em que a ilegalidade das formas de produção do espaço constitui a regra e os padrões jurídicos de acesso à moradia são impossíveis para grande parte da população, o problema está no Direito, não na realidade: “o que está em xeque é a própria ordem jurídica, que exclui toda essa enorme parcela da população do reconhecimento de muitos dos direitos básicos e universais” (FERNANDES, 2006, p. 130).

Portanto, ao debater a realidade da cidade ilegal, faz-se necessário observar que sua produção, enquanto fenômeno social, ocorre em consequência das próprias disposições legais, que não são neutras quanto ao processo de apropriação privada da riqueza e dos valores socialmente produzidos. O que está em confronto são concepções ideológicas que ora reconhecem primazia na estrita legalidade da legislação civilista e processual, deixando de atribuir efeitos aos direitos sociais, ora afirmam como legítima a satisfação de necessidades humanas ainda que contrariamente à lógica predominante nas instituições judiciais.

Nesse sentido, ao tratar da regularização fundiária do solo urbano, Smolka sintetiza: “a informalidade não é só efeito, mas também *causa* da pobreza, na medida em que a população residente em áreas informais é capturada por muitos ‘círculos viciosos’ que reiteram sua condição” (SMOLKA, 2003, p. 266, grifo no original). Dessa forma, as políticas de regularização fundiária tornam-se indispensáveis para a melhoria das condições de vida da população, porque a permanência da condição irregular gera efeitos concretos para a segurança da posse e para a concretização de outros direitos.

As lutas urbanas pela proteção ao direito à moradia, no Brasil, lograram obter reconhecimento jurídico à realidade fundiária urbana. Não por acaso, o ordenamento jurídico brasileiro inclui a regularização fundiária como diretriz da política urbana, de forma a reconhecer a cidade informal e a garantir o direito à moradia e a segurança da posse. O acesso à terra urbana é considerado legítimo, mesmo para quem não disponha dos meios econômicos de arcar com o custo do aluguel ou da compra. No caso de imóveis ociosos em áreas urbanizadas, sua ocupação para fins de moradia encontra resguardo jurídico nos princípios constitucionais da função socioambiental da propriedade (privada ou pública) e das funções sociais da cidade, nos termos previstos no Estatuto da Cidade e nos planos diretores.

Ainda assim, parte importante do problema da irregularidade fundiária está relacionada às características do solo urbano e à forma como a gestão pública administra a especulação imobiliária e a tributação dos imóveis urbanizados. Nesse sentido, antes de apresentar o tratamento dado pelo Poder Judiciário aos conflitos urbanos, serão apresentadas algumas características dos conflitos fundiários urbanos, bem como os aspectos relativos ao solo e ao preço elevado da terra urbanizada no Brasil (e na América Latina). Tais elementos são determinantes para a produção de irregularidade e para a segregação espacial, especialmente no contexto de hegemonia do modelo de planejamento empreendedorista, em que a promoção de direitos sociais é secundarizada em benefício da circulação de capitais.

4.1.2 Características do solo urbano

O solo urbano, na tradição do direito brasileiro, é mercadoria de circulação regida pelo mercado imobiliário nos termos definidos pela racionalidade econômica do proprietário, como valor de troca, sem que haja esforços significativos (do poder público) de combate à especulação imobiliária, ou de recuperação das mais-valias resultantes de investimentos públicos e sociais. Assim, o valor dos imóveis neste mercado é determinado –basicamente – por sua localização, sobre os investimentos realizados e pelo regime urbanístico em que se insere:

O valor da terra, como é sabido, decorre de fatores sociais, sendo o resultado econômico destes fatores. Contudo, embora se reconheça que não é a norma que determina o valor da terra, não se pode menosprezar a influência que as regras de uso do solo podem ter na determinação e oscilação do seu valor (RABELLO, 2009, p. 217).

Um lugar na cidade é precificado a partir dos investimentos público e privado que sobre ele são realizados. O seu preço é influenciado pelos usos que o conjunto da cidade faz dele. Embora a propriedade imobiliária seja, na sociedade capitalista, tão inacessível quanto outras formas de propriedade, ela apresenta características únicas que a transformam em um bem de natureza especial. Dentre suas características extraordinárias estão a relativa irreprodutibilidade da mercadoria solo e a especificidade da racionalidade que orienta os proprietários urbanos.

Quanto à primeira característica, de onde resulta sua escassez, está a impossibilidade de reprodução do solo. Isso ocorre:

não tanto pela dificuldade para criá-lo como suporte físico das atividades em geral, mas pela dificuldade de repetir sua localização respectivamente a outras atividades sociais. Ademais, os diferentes demandantes de espaço concentram cada vez mais sua preferência em poucas localizações (...) mas a criação de localizações similares depende de um grande esforço coletivo muito lento e custoso, o que faz com que a oferta do solo resulte inelástica, ou seja, estruturalmente escassa (SCHECHINGER, 2005, p. 1)⁹⁷.

Quanto à especificidade dos proprietários do solo urbano, convém ressaltar que eles atuam de formas diferenciadas e podem ser divididos em três categorias, a saber, o proprietário usuário, o proprietário investidor e o proprietário patrimonial. O primeiro deles busca valor de uso no imóvel. O segundo deles tem imóveis para obter uma taxa de lucro com eles, seja no aluguel, no arrendamento ou na venda. Este proprietário persegue, portanto, valores de troca. Já o terceiro tipo não utiliza o terreno ou o imóvel, objetivando a obtenção de valores de troca, vendendo-o no melhor momento segundo um cálculo racional. Dentre esses três tipos, o último, “o proprietário investidor é o que tende a atuar com racionalidade econômica e é quem frequentemente está na cabeça dos economistas quando estes explicam os conceitos fundamentais das operações de mercado do solo” (SCHECHINGER, 2005, p. 1-2)⁹⁸.

Considerando-se que o mercado do solo não é reproduzível e que o solo não tem custo de produção, conclui-se que seu preço é determinado pela competição exercida pelos demandantes, ou seja, é o máximo que o adquirente estaria disposto a pagar para obter determinada localização. Assim, o valor do imóvel urbano, também não sendo formado por sua capacidade de produção, é definido em função de sua localização privilegiada comparativamente aos demais lugares urbanos.

Importante definir o sentido econômico da localização nas cidades, uma vez que é sabido que os imóveis em áreas centrais possuem preços mais altos do que aqueles situados em regiões periféricas. Nesse sentido, ao discutir a determinação do valor do solo em razão de sua localização, Ferreira afirma que:

esta se caracteriza pelo trabalho social necessário para tornar o solo edificável (a infra-estrutura urbana), as próprias construções que

⁹⁷ Tradução minha do original em espanhol: “no tanto la dificultad de crearlo como soporte físico de actividades en general sino por la dificultad de repetir su ubicación respecto a otras actividades de la sociedad. Por otro lado, los diversos demandantes de espacio concentran cada vez más su preferencia en pocas ubicaciones (...) pero la creación de ubicaciones similares depende de un gran esfuerzo colectivo muy lento y costoso, por lo tanto la oferta de suelo resulta inelástica, es decir que estructuralmente es escasa”.

⁹⁸ Tradução minha do original em espanhol: “De los tres tipos, el propietario inversionista es el que tiende a actuar con racionalidad económica y es el que suelen tener en mente los economistas cuando explican los conceptos fundamentales de la operación del mercado de suelo”.

eventualmente nele existam, a facilidade de acessá-lo (sua “acessibilidade”) e, enfim, a demanda. Esse conjunto de fatores é que distingue qualitativamente uma parcela do solo, dando-lhe certo valor e diferenciando-o em relação à aglomeração na qual se insere (2005, p. 5).

A busca por localização privilegiada pelos grupos populares encontra barreiras, portanto, na sua capacidade econômica de aquisição do imóvel, uma vez que as funções de planejamento urbano são realizadas pelo poder público de forma a produzir incremento nos preços do solo e não seu controle. Como consequência:

o próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de um consumo indispensável e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer (SANTOS, 2005, 123).

A ausência de regulação do mercado do solo acarreta, dessa forma, exclusão física e segregação social, especialmente à medida que esse mercado é monopolizado por um tipo de proprietário que tem como finalidade a obtenção do lucro máximo possibilitado pela especulação imobiliária. Ao não existirem possibilidades de acesso ao mercado formal do solo, ocorrem as ocupações de imóveis vazios – públicos e privados. Esta forma de exercício do direito à moradia e de acesso à cidade, ao contrariar determinados preceitos legais, expressa a relação ambígua entre cidade informal e formal que constitui a complexa realidade urbana.

Se, de um lado, o modelo atual de financiamento da produção habitacional, via Programa Minha Casa, Minha Vida, tem proporcionado a redução do déficit em termos relativos, de outro, ao ser realizado por empresas privadas, por meio dos mecanismos tradicionais de mercado do solo, o MCMV reforça a dinâmica de segregação. Isso porque, ao permitir a escolha dos imóveis pelos empreendedores a partir do preço de mercado da terra urbana, induz à opção pelas periferias, onde os preços são mais baixos – sobretudo porque – não há infraestrutura urbana, comércio e transporte. A consequência é, ainda, o aumento do preço desses imóveis periféricos.

Ao não induzir o uso das áreas vazias urbanizadas e/ou em regiões centrais, o planejamento urbano hegemônico acarreta o aumento da população na periferia. Dessa forma, as cidades têm seus territórios permanentemente expandidos. Isso leva ao

aumento do custo da prestação de serviços públicos e amplia a margem de lucro privada, por meio da especulação do solo urbano:

como as terras apropriadas (mas não utilizadas) são cada vez mais numerosas, a possibilidade de dotá-las dos serviços requeridos é sempre menor. Daí, e de novo, uma diferenciação no valor de troca entre as diversas glebas e assim por diante. É assim que a especulação se realimenta e, ao mesmo tempo, conduz a que extensões incorporadas ao perímetro urbano fiquem cada vez maiores (SANTOS, 2005, p. 107).

Essa dinâmica impõe, por consequência, a privatização dos valores produzidos na urbanização. Os investimentos realizados para urbanizar áreas ocupadas, feitos pelo Estado ou não, são capturados privadamente pela *valorização* imobiliária, que alimenta a reprodução do círculo: vazios urbanos, periferação, expansão da cidade, empobrecimento. Este processo econômico ocorre *apesar* da previsão dos instrumentos jurídicos de recuperação dos investimentos e de combate à especulação imobiliária. A coalizão hegemônica nas cidades e o senso comum jurídico admitem como natural a apropriação privada das mais-valias produzidas pela conjugação de fatores de valorização, sejam os investimentos realizados, sejam as regras de uso e ocupação do solo.

Explicitadas algumas características do solo urbano, interessa analisar os conflitos fundiários urbanos no âmbito da luta e do exercício do direito à moradia, seja por meio das ocupações de imóveis urbanos vazios e das reivindicações para a regularização fundiária, seja em razão dos empreendimentos públicos e privados que buscam remover populações de baixa renda, como aqueles justificados pela realização dos megaeventos. Necessário, ainda, indicar os principais sujeitos envolvidos – que não são apenas os atores internos dos assentamentos informais, mas também os demais atores sociais responsáveis pela insegurança da posse.

4.1.3 Conflitos fundiários urbanos

Os conflitos fundiários urbanos têm como objeto um bem (o solo) que é tratado como mercadoria de livre circulação, e cujo preço, como descrito acima, é resultante principalmente da atuação social e do regime urbanístico atribuído. A ocupação de imóveis para fins de moradia por grupos sociais organizados, ou o crescimento do número de moradias em uma área ocupada, está conectada a essa

dinâmica de mercantilização do solo urbano. Ela é motivada pelos atributos de uso do solo, vinculados à sua localização. Trata-se, portanto, de uma disputa territorial pelo direito de utilizar uma determinada localização das cidades.

A estrutura de reprodução socioterritorial das desigualdades impede o acesso regular à terra urbanizada por parte da população, de onde resulta que os conflitos fundiários urbanos frequentemente envolvam os grupos sociais populares, seja em razão de ações organizadas de ocupação reivindicatória, seja nos casos de ocupação tradicional na forma assentamentos consolidados. Nestes casos, há uma dupla atuação do poder público: de um lado, há omissão quanto à regularização fundiária. De outro, há protagonismo ou cumplicidade com a emergência de fatos novos que levam à remoção, tais como a decisão de realizar obras de infraestrutura ou grandes projetos que agravam a disputa pelo território.

O sujeito antagonista, por excelência, pode ser identificado no proprietário do imóvel ocupado, o qual dispõe de diversos meios jurídicos e políticos para confrontar a posse do imóvel. Este proprietário pode ser o poder público ou um particular. Em qualquer caso, os atores usuais aos conflitos fundiários são o Poder Judiciário, chamado a se manifestar por meio de ações possessórias, os Ministérios Públicos Estadual e Federal, a Defensoria Pública, a Prefeitura Municipal, o Governo do Estado, a Polícia Militar, o Conselho Tutelar, a Câmara de Vereadores, a Assembleia Legislativa, meios de comunicação, organizações não-governamentais, associações de moradores, dentre outros.

Com frequência, os fatores que precipitam conflitos fundiários urbanos, conforme identificado pela Secretaria Nacional de Programa Urbanos, do Ministério das Cidades, são:

- Reintegração de posse de imóveis públicos e privados, em que o processo tenha ocorrido em desconformidade com a garantia de direitos sociais;
- Obras públicas geralmente relacionadas à implantação ou melhoria de infraestrutura, resultantes ou não de desapropriação, que resultem de alguma maneira na expulsão de famílias de baixa renda;
- Inexistência ou deficiência de políticas habitacionais municipais e estaduais voltadas à provisão de habitação de interesse social e à regularização fundiária que possam conferir solução habitacional adequada para garantir o direito à moradia;
- Regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo que não tenha destinado áreas na cidade para garantir a segurança da posse da população de baixa renda e a provisão de habitação de interesse social; e
- Concentração da propriedade da terra (BRASIL, 2010, p. 2).

Historicamente, o direito foi tensionado a oferecer respostas a esses conflitos urbanos. Há, por exemplo, propostas de institucionalização de políticas de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos⁹⁹. No Brasil, elas têm origem em setores articulados na defesa dos direitos dos moradores e ocupantes de imóveis em situação irregular. Objetivam dar visibilidade à complexidade do conflito e prevenir as frequentes violações de direitos humanos, bem como constituir espaços de interlocução que permitam a tomada de decisão que considere as causas dos conflitos e os possíveis desdobramentos no seu encaminhamento, para que o direito à moradia seja respeitado e a função social da propriedade considerada no contexto de remoções e de ações possessórias.

Internacionalmente, Tratados foram celebrados para vedar despejos forçados e violações de direitos humanos em conflitos fundiários e para modificar a atuação do poder público em situações de conflito. Surgem, assim, normas internacionais com o objetivo de evitar abusos na ação dos agentes do estado e propor alternativas às decisões judiciais que geram os despejos e as remoções forçadas.

No Brasil, normas com finalidades semelhantes podem ser identificadas, por exemplo, no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH3), editado pelo governo federal por meio do Decreto n. 7.037, de dezembro de 2009, inseriu políticas específicas voltadas à mediação de conflitos fundiários. Construído a partir da sistematização política de propostas aprovadas em diversas conferências nacionais setoriais, inclusive das Conferências Nacionais das Cidades, o PNDH3, em sua versão original previu, no “Eixo Orientador IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência”, ações que buscavam garantir o respeito aos direitos humanos nas ações do estado brasileiro.

Dessa forma, a Diretriz 17, “Promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos”, em seu objetivo estratégico VI: “Acesso à Justiça no campo e na cidade”, previu as seguintes “ações programáticas”:

- a) Assegurar a criação de marco legal para a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, garantindo o devido processo legal e a função social da propriedade.

⁹⁹ A esse respeito, ver Relatório da Pesquisa Sobre Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários Urbanos, realizada pelo Instituto Pólis, no âmbito do Diálogos da Justiça, projeto para Fortalecimento da Justiça Brasileira, da Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça (POLIS, 2013).

- b) Propor projeto de lei voltado a regulamentar o cumprimento de mandados de reintegração de posse ou correlatos, garantindo a observância do respeito aos Direitos Humanos.
- c) Promover o diálogo com o Poder Judiciário para a elaboração de procedimento para o enfrentamento de casos de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais.
- d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da *mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares*, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos (sem grifos no original).

O PNDH3, em razão desta e de outras previsões, foi alvejado de críticas por setores conservadores, razão pela qual foi revisado por meio da edição do Decreto Federal n. 7.177, de maio de 2010. Diante das alterações realizadas, foram retiradas do Plano a noção de mediação como ato inicial prévio à concessão de medidas liminares e a prioridade de realização de audiência pública com a presença dos diferentes atores, de forma que a redação foi modificada para a seguinte:

- d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a atuação do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.

A característica jurídica do Decreto é orientativa, pois afeta primordialmente a atuação do poder executivo federal. Tal instrumento não vincula, portanto, o sistema judicial ou as administrações federais ou municipais, mas tem o sentido de indicar a atuação da administração pública federal, bem como orientar a formulação de políticas públicas e a elaboração de projetos de lei. Nesse sentido, prevê o PNDH3: “Art. 5º – Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, serão convidados a aderir ao PNDH-3”.

A decisão de modificar o PNDH3 em relação à elaboração de proposta de projeto de lei para regular a mediação de conflitos fundiários urbanos e agrários como medida prévia à concessão de medidas liminares para reintegração de posse indica um recuo na prevenção de conflitos e demonstra a predominância do caráter sagrado do direito de propriedade, em detrimento de sua função social e dos direitos sociais como à moradia. A realização de audiências públicas e a criação de comissões de mediação de conflitos fundiários teriam como efeito coibir ações violentas em liminares para a reintegração de posse, sem que as razões de conflito sejam visibilizadas.

Previamente à elaboração do PNDH3, houve um conjunto de iniciativas que buscaram estruturar diagnósticos e planos de ação acerca dos conflitos fundiários urbanos. Assim, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) criou, em 2005, um grupo de trabalho para:

mapear os conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país e identificar as tipologias do problema sugerindo soluções estruturais; além de propor um processo de discussão entre os órgãos do Poder Judiciário e instituições essenciais à Justiça e o Conselho das Cidades no que tange a atuação do Judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos de grande impacto social (BRASIL, 2007, p. 1).

Em 2006, o ConCidades estabeleceu, dentre os objetivos do Grupo de Trabalho o de “acompanhar e monitorar os casos de conflitos fundiários urbanos mediante a proposição de medidas concretas para a solução dos conflitos, *com prioridade para os casos coletivos e referentes a imóveis públicos e áreas de investimentos públicos*” (BRASIL, 2007, p. 1-2). Como consequência, foi realizado, em agosto de 2007, o Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que tinha por objetivo “colher subsídios para a construção da Política Nacional junto a representantes dos poderes judiciário e legislativo, órgãos governamentais e sociedade civil organizada, além de aprofundar a discussão sobre as formas e tipologias de conflitos fundiários urbanos” (BRASIL, 2007, p. 2).

No mesmo ano, a 3ª Conferência Nacional das Cidades, definiu como prioridade a elaboração da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que deveria se estruturar com base nos seguintes princípios: “a) soluções pacíficas e negociadas para situações de conflitos fundiários urbanos, com a garantia dos direitos humanos fundamentais; e b) a participação social nos processos de negociação de soluções pacíficas para situações de conflitos” (OBSERVATÓRIO, 2007, p. 7).

Ao longo do ano de 2009, foram realizados cinco Seminários Regionais de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, os quais resultaram na aprovação da Resolução Recomendada n. 87, de 8 de dezembro de 2009, do ConCidades, a qual “Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos”. Essa resolução estabelece, em seu art. 3º, o conceito de conflito fundiário urbano para os fins da Política Nacional:

I. conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais

vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

O conceito indica que a disputa em torno da posse ou da propriedade que será objeto de proteção estatal é aquele que envolve grupos sociais populares (população de baixa renda) que dependam da atuação do poder público para garantir o exercício dos direitos à moradia e à cidade. Trata-se, assim, de uma política de prevenção e mediação que reconhece a dimensão social e complexa dos conflitos, ao passo que indica a atuação do poder público como meio para a garantia dos direitos sociais reconhecidos, na medida em que é juridicamente responsável pela promoção desses direitos.

Ao definir a mediação como processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, a Resolução não limita os atores participantes, indicando que os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil que sejam afeitos à temática ou ao conflito possam atuar como interlocutores. Trata-se de uma compreensão realista dos conflitos urbanos que, quando tratados no âmbito do processo civil tendem a ser considerados apenas como relação entre privados. Ademais, afirma que essa política pública tem dois objetivos: garantir o direito à moradia e impedir a violação de direitos humanos.

Dessa forma, a Política Nacional recomendada pelo Conselho Nacional das Cidades para orientar a atuação do Estado brasileiro reconhece que a própria atuação estatal gera conflitos fundiários, seja por meio de projetos e empreendimentos próprios ou incentivados, seja por meio da atuação do poder judiciário e da força policial utilizada para o cumprimento de mandados de reintegração de posse.

O Poder Judiciário figura, de uma perspectiva sociológica, como um dos atores do conflito, na medida em que pode restringir ou ampliar o espaço para a discussão sobre a disputa concreta. Destaca-se, nesse sentido, a criação, em 2009, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) do Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos, objetivando “a elaboração de estudos e medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, bem como o reforço à efetividade dos processos judiciais e a prevenção de novos conflitos” (CNJ, 2009). A prioridade dada à efetividade processual¹⁰⁰ indica uma

¹⁰⁰ Nesse sentido, o então presidente do CNJ, Ministro Gilmar Mendes, afirmou: “É preciso repensar todo o processo judicial direcionado à resolução dos conflitos fundiários rurais e urbanos de modo a torná-lo mais célere e eficaz” (OBSERVATÓRIO, 2009).

orientação para evitar mudanças significativas, como as sugeridas no PNDH3, que incluíam a mediação e a audiência pública previamente às liminares.

Paralelamente, o FNRU construiu uma proposta de mudança do Código de Processo Civil (CPC), para que atribuísse procedimento específico para os conflitos fundiários de caráter coletivo, o que ganhou relevância com o debate sobre o novo CPC a partir de 2010. Para defender sua proposta, o FNRU promoveu a Campanha pela Função Social da Propriedade Urbana, que pretendia garantir:

- (i) a ampliação da atuação do Ministério Público para os conflitos coletivos urbanos; (ii) o cumprimento da função social da propriedade como requisito para as ações possessórias; e, (iii) a audiência de justificação prévia antes das decisões liminares de despejo nas ações possessórias coletivas (FNRU, 2015).

Assim como no caso do PNDH3, a proposta de novo procedimento em relação às ações possessórias não foi bem recebida, e as mudanças realizadas foram pontuais. As principais características das possessórias foram mantidas, tais como a possibilidade de reintegração de posse independentemente do cumprimento da função social da propriedade e a diferenciação entre posse velha e posse nova¹⁰¹, sem garantir audiência prévia à liminar nos casos de posse inferior a ano e dia. Na avaliação do FNRU, trata-se de uma visão incompatível com a Constituição de 1988, uma vez que:

A função social da propriedade é princípio constitucional, não pode ser afastada da regulação infraconstitucional como é o Código de Processo Civil (...) A diferenciação temporal adotada pelo CPC é inconstitucional, contrária às normativas internacionais e nacionais sobre o tema e permite que as novas ocupações continuem sendo alvo de despejos arbitrários, violentos, tratadas como “casos de polícia”, o que aprofunda a criminalização dos movimentos de luta pela terra no campo e na cidade (FNRU, 2015).

A Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015, que instituiu o novo CPC, manteve essencialmente a lógica de atuação judicial em conflitos de posse do Código anterior, de forma que as avaliações indicam que “dificilmente as novas regras irão produzir melhorias significativas na concretização do direito à moradia e no respeito a outros direitos humanos” (CARVALHO; RODRIGUES, 2015, p. 1765). Entretanto, a Lei previu a obrigatoriedade de realização de audiência de mediação pelo menos nos casos de posse velha (art. 565) e a obrigatoriedade de participação do Ministério Público

¹⁰¹ O novo CPC manteve a distinção entre posse velha (aquela que ultrapassa o lapso temporal de um ano e um dia) e posse nova (aquela exercida até o limite de ano e dia).

e da Defensoria Pública nos casos de conflitos coletivos envolvendo população pobre (art. 565, § 2º).

Poucos meses depois, foi sancionada a Lei Federal n. 13.140, de 26 de junho de 2015, que estruturou o marco jurídico das mediações como meio de “solução de controvérsias” e da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. O novo regramento deverá orientar a prática judicial complementarmente ao CPC, nas hipóteses em que houver possibilidade de mediação. Tais novidades sugerem a possibilidade de que, diante de diversos atores processuais, seja ampliada a possibilidade de respeito aos direitos e garantias fundamentais. Conforme será tratado a seguir, essa é, ainda, uma circunstância que depende de uma mudança interna ao Poder Judiciário:

A dinâmica com que o Judiciário encara as ações possessórias necessita de mudanças capazes de impedir que os juízes decidam sem observarem os valores contidos nos documentos internacionais de direitos humanos e na CF/88. Não resta dúvida que as remoções forçadas são uma ameaça à concretização de uma diversidade de direitos humanos fundamentais (CARVALHO; RODRIGUES, 2015, p. 1765).

A garantia do direito à moradia e o respeito aos direitos humanos, inclusive nas áreas ocupadas que sejam objeto de ações possessórias, depende fundamentalmente da utilização dos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, tanto pela administração pública, quanto pelo Judiciário. A aplicação das normas já existentes seria suficiente para efetivar os princípios da gestão democrática e das funções sociais da cidade, que caracterizam a emergência “do paradigma do Direito Urbanístico contemporâneo para a consolidação de uma outra ordem jurídico-urbanística e a promoção da reforma urbana” (FERNANDES, 2006, 133).

4.1.4 O tratamento do Poder Judiciário aos conflitos fundiários urbanos

O novo Código de Processo Civil, que manteve as disposições tradicionais acerca dos conflitos possessórios, deverá ser analisado quanto a seus efeitos ao longo dos próximos anos. As poucas modificações apresentadas poderão ser potencializadas pela práxis judicial, mas para isso, é necessário persistir no debate com os operadores do

direito, especialmente do sistema de justiça, acerca das consequências das decisões judiciais em relação ao regime jurídico urbanístico do direito à moradia¹⁰².

A experiência recente sugere uma baixa incorporação das normas de efetivação do direito à moradia e da proteção aos direitos humanos em casos de ações possessórias. Problematizar a questão do direito à moradia no contexto de conflitos possessórios justifica-se por ser nestas ações que, comumente, aquele direito social aparece judicializado¹⁰³, no momento da defesa dos réus¹⁰⁴. Diferentemente, por exemplo, do direito social à saúde, são raras as situações em que o direito à moradia é operado judicialmente, como reivindicação individual, por autores de ações contra o Estado.

A grande maioria das decisões – fortemente influenciadas pelas tradições do Direito Civil e do Direito Processual Civil –, ao enfrentarem a situação de conflito coletivo em ações possessórias, deferem liminarmente a reintegração de posse em benefício dos proprietários – cuja posse é presumida – e em prejuízo de pessoas não proprietárias no exercício de posse para fins de moradia. Para isso, fica afastada a discussão sobre a efetivação do direito social à moradia, diante da querela processual e civil previamente delimitada.

Assim, a tradição judicial brasileira, em matéria de tutela da propriedade e da posse, permanece refratária à constitucionalização do ordenamento jurídico civil e processual civil. Dessa forma, as decisões judiciais são proferidas em conformidade apenas com a regra processual civil (art. 927, CPC) de que comprovados os requisitos – i. posse; ii. turbacão ou esbulho praticado pelo réu; iii. data da turbacão ou do esbulho; iv. continuidade da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração – “o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração” (art. 928, CPC)¹⁰⁵.

¹⁰² Nesse sentido, como afirma Moraes, “há bastante expectativa quanto à nova legislação processual por parte dos agentes do direito, mas não se deve esquecer de que não bastam as modificações no texto da lei. As alterações legislativas ocorridas e apresentadas até então podem ser consideradas relevantes, porém, na verdade, não contemplam os propósitos de abertura do direito processual civil para o outro e, por isso, é que são imprescindíveis as mudanças de conduta dos trabalhadores do direito” (2015, p. 146).

¹⁰³ Ressalva-se que as ações judiciais que versam sobre a propriedade, como as de usucapião, muitas vezes, têm como finalidade o direito à moradia. Tanto é assim que a moradia passou a ser um dos pressupostos das usucapiões especiais constitucionais urbana e rural. Entretanto, a aquisição de propriedade via usucapião que tem como requisito a moradia não equivale à judicialização do direito social à moradia.

¹⁰⁴ Sobre o tema do direito à moradia como direito de defesa, ver SARLET (2014).

¹⁰⁵ A redação segue idêntica nos artigos 561 e 562 do novo CPC.

Em razão da regra prevista no parágrafo único do art. 1.201, do Código Civil brasileiro – a qual prevê que “o possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite esta presunção” –, a maioria dos autores e das decisões considera suficiente para a comprovação da posse, a juntada de prova de justo título. Na prática, basta que seja juntada a certidão de matrícula do Registro de Imóveis, de escritura pública ou contrato de transferência de domínio para comprovar a posse!

Nesse sentido, Jacques Alfonsin afirma que:

Se for o bem coletivo que legitima e justifica o gozo e o exercício do direito de propriedade sobre terra, como atestam disposições legais, surpreende o fato de que a simples exibição de uma certidão fornecida pelo Ofício Imobiliário, onde consta um número de matrícula e o nome de uma determinada pessoa como proprietária do imóvel registrado, é considerada suficiente para essa pessoa ser dispensada do dever de provar que exerce o seu direito em conformidade com o bem coletivo (2013, p.101).

Por isso, é relevante a discussão acerca da presunção relativa (*iuris tantum*) de posse ao proprietário, a gerar uma série de consequências de grande impacto. O justo título na doutrina jurídica tradicional¹⁰⁶, é o fato gerador do qual a posse deriva, permitindo concluir que se há documentos que declarem a propriedade, presume-se a posse de boa-fé, até que circunstâncias outras provem o contrário. Nesse sentido, aplica-se a Súmula n. 487 do Supremo Tribunal Federal, de 03 de dezembro de 1969, que determina “será deferida a posse a quem, evidentemente, tiver o domínio, se com base neste for ela disputada”.

Para afastar a presunção relativa, poder-se-ia utilizar, como meio de prova autônoma, a inspeção judicial¹⁰⁷, que, mesmo quando requerida, raramente é realizada. Segundo o art. 440, do CPC, “o juiz, de ofício ou a requerimento da parte, pode, em qualquer fase do processo, inspecionar pessoas ou coisas, a fim de se esclarecer sobre fato, que interesse à decisão da causa”¹⁰⁸. Com o auxílio desse meio de prova, os conflitos fundiários coletivos poderiam ter desfechos distintos dos frequentes, pois a visita à área objeto do conflito possibilita a verificação *in loco* sobre o exercício da posse.

¹⁰⁶ Ver, por exemplo, Venosa (2012).

¹⁰⁷ Exemplo utilizado por Jacques Alfonsin, que ilustra a predisposição judicial de manutenção de sua tradição.

¹⁰⁸ O novo CPC traz a mesma redação, em seu artigo 481.

Somando-se a presunção de posse ao titular do domínio, a possibilidade de liminar antes da citação dos réus (*inaudita altera parte*) e o escasso interesse de realização de provas pelos magistrados, chega-se à situação de que, em regra, os proprietários de imóveis urbanos (ou em vias de urbanização) detidos como ativo imobiliário, podem assumir o risco de descuidar do exercício efetivo da posse e do cumprimento das funções sociais dela resultantes¹⁰⁹, uma vez que as regras civis e processuais civis como aplicadas rotineiramente pelo Judiciário garante-lhes segurança para tanto.

José Afonso da Silva chama a atenção para o fato de que:

Os juristas brasileiros (...) concebem o regime jurídico da propriedade privada como subordinado ao direito civil, considerado como direito real fundamental. Olvidam as regras de direito público, especialmente de direito constitucional, que igualmente disciplinam a propriedade. Só invocam as normas constitucionais para lembrar que a Constituição garante o direito de propriedade, que, assim, se torna, em princípio, intocável, salvo exceções estritamente estabelecidas; e quando mencionam o princípio, também constitucional, da função social, só o fazem para justificar aquelas exceções limitativas, confundindo-o, ainda, como poder de polícia (2008. p. 73).

A verificação do cumprimento da função social é, portanto, ignorada nas discussões judiciais acerca da posse, por meio de um sistema burocrático de decisões judiciais sobre conflitos fundiários urbanos que revelam indiferença institucional sobre a complexidade de determinados fenômenos sociais, como o de produção das cidades, e afirmam a predileção judicial pela defesa de direitos individuais patrimoniais em detrimento da efetivação de direitos humanos sociais.

Os conflitos fundiários urbanos relativos à reivindicação pelo direito à moradia tradicionalmente são solucionados por meio de uma prática judicial de interpretação jurídica refratária à constitucionalização do Direito – e do direito à moradia – e vinculada à proteção da propriedade. Para tanto, menospreza-se a produção legislativa e teórica das últimas décadas, que instituiu o regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia e comprometido com a produção de cidades mais justas.

Algumas decisões recentes, entretanto, têm buscado compatibilizar a legislação processual às normas constitucionais e internacionais no sentido de garantir a efetividade do direito à moradia e de impedir a violação de direitos humanos. Destacam-se, pela relevância e pelos fundamentos, duas decisões recentes.

¹⁰⁹ Sobre função social da posse e da propriedade, ver FACHIN (1988); TEPEDINO (1997) e TEPEDINO & SCHREIBER (2001).

A primeira foi a decisão da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do Recurso em Mandado de Segurança n. 48.316 – MG, que, com base no voto do Ministro Og Fernandes, suspendeu a ordem de reintegração de posse argumentando a partir dos tratados internacionais, do Comentário Geral n. 7 e do artigo 6º da Constituição. Assim, o Acórdão determina a observância da proporcionalidade e o respeito aos direitos humanos em matéria possessória, reconhecendo que a ação judicial tinha por objetivo “exigir, das autoridades apontadas na inicial, garantias de que serão cumpridas as medidas legais e administrativas vigentes para salvaguardar os direitos e garantias fundamentais das pessoas que serão retiradas”.

Já a decisão do presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, na Ação Cautelar n. 4.085 – SP, suspendeu reintegração de posse porque a decisão que a determinou o fez:

sem a apresentação dos meios para a efetivação da remoção (como caminhões e depósitos), sem qualquer indicação de como será realizado o reassentamento das famílias, e tendo em conta o risco considerável de conflitos sociais, exemplificados por episódios recentes como a desocupação da área do Pinheirinho, em São José dos Campos/SP, bem como a de um antigo prédio na Avenida São João, em São Paulo/SP entendo que o imediato cumprimento da decisão, poderá catalisar conflitos latentes, ensejando violações aos fundamentais daqueles atingidos por ela.

Tais decisões explicitam a disposição dos julgadores de evitar violações de direitos humanos em despejos forçados resultantes de reintegrações de posse, e caso sejam reproduzidas em outros tribunais, poderiam significar uma mudança da postura judicial no tratamento dado aos conflitos fundiários urbanos. Seria possível, ainda, embora não seja provável, que o Judiciário reconhecesse o inadimplemento do direito social à moradia como causa legítima para a ocupação de imóveis ociosos que não cumpram sua função social¹¹⁰.

Apesar das recentes e importantes decisões do STJ e do STF, no Judiciário, portanto, a irregularidade fundiária tende a ser reproduzida e o direito à moradia, bloqueado na sua efetivação. Como descrito, da mesma forma que no âmbito judicial, iniciativas legislativas no sentido de estruturar uma atuação estatal coerente com os direitos e garantias reconhecidos pelo Direito brasileiro, como a política de prevenção e

¹¹⁰ Nesse sentido decidiu, em 2012, o Juiz da 3ª Vara de Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de São Paulo, Luis Fernando Camargo de Barros Vidal (CAFRUNE, 2014).

mediação de conflitos e a proposta de mudança do CPC, não obtiveram o avanço esperado, mantendo um estado de coisas favorável às remoções e aos despejos forçados.

Em que pese a vigência do regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia, o ambiente jurídico e urbanístico não se modificou suficientemente para dar guarida à proteção da moradia e à garantia da segurança na posse em áreas irregulares. É nesse contexto legislativo e judicial que se insere a realização de obras justificadas pela Copa. Conforme se descreveu nos capítulos precedentes, a Copa do Mundo impactou no modelo de planejamento urbano, agravando a gentrificação e a segregação territorial, mas seus impactos não foram apenas indiretos. Como se sustentará a seguir, as obras realizadas no bojo da Copa do Mundo potencializaram os conflitos fundiários urbanos relacionados à moradia preexistentes e, ainda, criaram novos, explorando as fissuras desse regime jurídico que, como se argumentou até aqui, produz a irregularidade urbana.

4.2 DIREITO À MORADIA E AS REMOÇÕES EM NOME DA COPA

A realização de megaeventos gera impactos de várias ordens para as cidades que os realizam. No caso da Copa do Mundo no Brasil, como se descreveu no Capítulo 3, destacam-se aqueles referentes ao planejamento urbano, o qual passou a ser hegemonizado pelo modelo neoliberal, representando a suspensão da força normativa do regime jurídico urbanístico. Além de afetar a eficácia jurídica dos princípios das funções sociais e da gestão democrática, a realização da Copa do Mundo, com suas obras de infraestrutura e a produção de novas centralidades urbanas, também afetou diretamente o exercício do direito à moradia pelas populações pobres, levando a um conjunto de remoções que se justificaram, do ponto de jurídico, pela irregularidade fundiária descritas nos itens anteriores deste Capítulo.

A especificidade das condições históricas brasileiras engendrou uma dinâmica de violações ao direito à moradia, dentro de um padrão de negociações e diante de conhecidas estratégias de resistência. Mas, uma parte da resistência às ações de remoção e à reestruturação urbana está relacionada com uma importante contingência: os estudos sobre os megaeventos e a disseminação de informações sobre as edições anteriores proporcionaram que os movimentos sociais e suas redes de apoio fossem capazes de antever diversos impactos.

Assim, a seguir, serão relatados de forma breve os principais impactos relativos à violação do direito à moradia nas cidades-sede da Copa 2014 no Brasil. No item seguinte, serão apresentados alguns dados sobre violações ao direito à moradia pela realização de megaeventos em outros países, bem como será relatado o caso da Cidade do Cabo, na África do Sul, relativo à Copa do Mundo de 2010. O exemplo do megaevento sul-africano é relevante para a análise por duas razões: de um lado, sua contemporaneidade com os preparativos da Copa de 2014 serviu de alerta sobre os impactos negativos; de outro, é paradigmático quanto à desresponsabilização da FIFA, perante governos e população atingida, pelos impactos gerados.

4.2.1 As remoções justificadas pela Copa no Brasil

Diante da agenda de investimentos, as cidades-sede intensificaram as remoções de grupos populares de regiões centrais para áreas periféricas. Mesmo que não tenha havido conflito normativo explícito, a realização das obras justificadas pela Copa levou à negação dos direitos relacionados ao direito à moradia, sem que fosse necessário, em muitos casos, sequer instaurar processo administrativo ou judicial.

Conforme denúncias realizadas pelos movimentos sociais de moradia e pelos Comitês Populares da Copa, as obras justificadas pela Copa, desde seu início resultaram em ameaças de remoção, despejos forçados, desapropriações e reassentamentos¹¹¹. Realizadas pelo poder público, tais ações:

fazem parte do projeto de desenvolvimento e valorização das áreas de intervenção (...), onde os investimentos foram priorizados na cidade. Além disso, outra forma de expulsão da população mais pobre é a partir da valorização imobiliária que essas cidades vêm sofrendo, a partir dos investimentos realizados (CASTRO; NOVAES, 2015a, p. 93).

¹¹¹ São expressões com sentidos distintos entre si, muitas vezes são utilizados como sinônimos, para caracterizar o processo em que populações têm questionada e/ou inviabilizada sua posse sobre determinada área (independentemente da existência de título), mediante procedimento judicial ou administrativo e pode estar relacionada com ação de reassentamento em local distinto ou pode ser simplesmente uma ordem de saída (despejo). Em muitas situações, o questionamento da posse tem origem em ações de desapropriação. Cabe o registro de que “Os despejos, via de regra, são causados por uma ordem judicial ou uma ordem administrativa emanada por um poder público. Pela via judicial, os despejos são determinados por decisões em ações de reintegração de posse, reivindicatória de propriedade, ação ordinária com pedido de tutela antecipada, ações civis públicas, desapropriações, imissão de posse em processos de falência, ações demolitórias” (MOROSO, MÜLLER, 2015, p. 259).

Com base no conjunto de interesses mobilizados pelas coalizões de apoio, os processos de remoção também representaram uma dimensão nacional dos impactos da Copa. Da mesma forma que a legislação aprovada foi padronizada nas diferentes cidades-sede, as remoções realizadas pelo poder público parecem ter seguido a determinados padrões, “extralegais”, que incluem a ausência de informações oficiais acerca dos procedimentos adotados e do número de pessoas atingidas, desrespeitando as normas e princípios protetivo ao direito à moradia.

O processo de implementação da agenda “Copa do Mundo” foi acompanhado por diferentes pesquisas, dentre as quais se destaca o projeto “Metropolização e Megaeventos: impactos da Copa do Mundo/2014 e das Olimpíadas/2016”, realizado no âmbito do Programa Observatório das Metrôpoles, tendo como objetivo “avaliar os impactos da preparação das cidades para sediarem estes megaeventos, em termos de transformações socioeconômicas, ambientais e simbólicas” (SANTOS JR.; GAFFNEY; RIBEIRO, 2015, p. 13). As informações obtidas por essa pesquisa, dada a sua abrangência e qualidade, servirá de eixo para a análise das remoções justificadas pela Copa.

Figura 5 – Charge Escanteio



Fonte: Blog Dialógico. Autor: NEVES, 2010.

Dentre as estratégias adotadas para promover as remoções destacam-se o pagamento de indenizações, aluguel social, bolsa moradia etc. Em muitas cidades, as moradias do MCMV foram utilizadas como alternativa às remoções, representando o caráter ambíguo do programa. Criado com a finalidade declarada de diminuir o déficit habitacional, de forma complementar aos processos de urbanização e de regularização fundiária, acabou sendo também mobilizado para realizar reassentamentos, especialmente por representar uma estratégia de deslocamento de populações que habitam em regiões centrais para os bairros periféricos (ROLNIK, 2015).

As pesquisas realizadas no âmbito do projeto “Metropolização e Megaeventos”, que estruturam a análise deste subcapítulo, não estabeleceram um critério único para determinar o nexo de causalidade entre as obras justificadas pelos megaeventos e as remoções ocorridas. Isso porque, sendo complexa a dinâmica de urbanização, as diferentes realidades urbanas produzem padrões distintos de segregação. Assim, enquanto algumas remoções podem estar baseadas na mudança de estratégias dos particulares, outras podem deixar de ocorrer em razão da mobilização dos atingidos ou da mudança de governo.

O critério adotado, em alguns casos, foi o de vinculação ao programa de ações previstas na Matriz de Responsabilidade. A partir desse recorte, a análise da relação entre o MCMV e as remoções resultantes da Copa, indicou resultados distintos nas diferentes cidades-sede. Na capital da Bahia, por exemplo:

os projetos do MCMV, já implantados em Salvador, localizam-se todos na periferia mais valorizada da cidade (...) sem qualquer relação direta com as intervenções previstas até o evento. Até então, em Salvador, não ocorreu remoção de habitações em função da realização da Copa 2014 (SOUZA, 2015b, p. 32).

Assim, não tendo sido configurada a relação direta com a realização da Copa, as remoções em Salvador ainda assim ocorreram, aproveitando-se da conjuntura favorável à gentrificação urbana:

Seguindo o momento de convergência política possibilitada pelo megaevento, outras ações de expulsão de comunidades, no tecido consolidado da cidade, ganham fôlego, como o dos moradores do centro histórico, da Chácara Santo Antônio e da Gamboa, assim como o Movimento de Moradores de Rua, que clamam por proteção contra os processos perversos de expulsão em andamento (IVO, 2015, p. 129).

Ainda que não causadas por obras diretamente relacionadas à Copa, as ameaças de remoções em Salvador mobilizaram os movimentos sociais por moradia,

especialmente do centro histórico, em torno da defesa da manutenção das comunidades em áreas que são objeto da indústria do turismo e próximos à Arena (IVO, 2015, p. 129). Trata-se, portanto, de um exemplo de impacto indireto, resultante do comprometimento da cidade com o modelo de planejamento empreendedorista, o qual mobiliza os atores hegemônicos a disputarem as centralidades com expectativa de acumulação.

A situação de Natal é semelhante, uma vez que as centenas de imóveis atingidos por decretos de desapropriação acabaram sendo anulados ou esquecidos. A administração local vivia uma crise específica que não permitiu uma ação muito coordenada. Houve organização e resistência popular, levando à elaboração de proposta alternativa para a obra. Diante da mudança resultante das eleições em 2012 e do atraso significativo das obras, as remoções relativas à duplicação do percurso da Copa foram abandonadas.

Em Brasília e Manaus não foram registradas remoções justificadas por obras relacionadas à Copa, segundo critérios utilizados pelos pesquisadores do projeto “Metropolização e Megaeventos” (CASTRO; NOVAES, 2015a, p. 101). Em Manaus, os projetos de mobilidade que previam remoções não foram realizados. Já o caso de Brasília é emblemático em razão da bem-sucedida estratégia de segregação socioterritorial, cujo histórico de ocupações é também complexo e rico em exemplos de resistência, mas que interferem pouco na organização do espaço urbano do plano piloto¹¹².

No caso de Belo Horizonte, “estima-se que aproximadamente 380 famílias tenham sido impactadas pelas obras de mobilidade urbana relacionadas à Copa” (CASTRO; NOVAES, 2015a, p. 93). Dentre as características da dinâmica local de preparação para o megaevento, foi identificado, à época, que “a desinformação em relação aos processos de remoções tem-se revelado como condição a alimentar a violação do direito à moradia, e, ao fim, a violação aos direitos humanos” (NASCIMENTO, 2015, p. 112).

¹¹² Os investimentos justificados pela Copa no Distrito Federal caracterizaram-se pelo reforço das centralidades existentes, destacando-se as obras relacionadas ao Estádio e ao Aeroporto, bem como o incentivo à qualificação da infraestrutura hoteleira: “o reforço das áreas mais ricas da cidade fica claro, na medida em que os principais investimentos se concentraram no Plano Piloto, não havendo intenção de envolvimento e integração de outras áreas urbanas da capital federal” (CASTRO; NOVAES, 2015a, p. 82).

Dentre os impactos socioespaciais gerados pela preparação de Belo Horizonte para a Copa, destaca-se:

o relacionado à questão habitacional, como problemas com remoções, assentamentos informais, moradores em situação de rua, e também relacionados à questão trabalhista, como vendedores ambulantes e trabalhadores informais entre muitos outros (SANTOS; NAZÁRIO; NUNES, 2015, p. 171).

Indiretamente relacionado à realização da Copa em Belo Horizonte, num primeiro momento, mas claramente relacionado como projeto de desenvolvimento e com o modelo de planejamento predominante,

a ampliação do Anel Rodoviário da cidade, obra financiada pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), implicou na remoção de mais de 2.600 famílias, às quais foi apresentada, em 2010, uma notificação exigindo que se retirassem do local em 15 dias. Em 2011, foi oferecida às famílias a inclusão no programa Minha Casa, Minha Vida (SANTOS; NAZÁRIO; NUNES, 2015, p. 172).

Trata-se, portanto de uma triangulação entre obras de infraestrutura do PAC, Copa do Mundo e MCMV, que reforça a segregação territorial e viola o direito à moradia em razão do desrespeito aos procedimentos exigidos para as situações em que se façam necessários os reassentamentos. Outro exemplo da capital mineira ajuda a compreender o caráter antipopular das intervenções relacionadas à Copa, uma vez que, diante do conflito possessório da Vila Recanto UFMG, envolvendo 70 famílias:

Os moradores, que haviam ocupado a área desde 1995, não tiveram o direito ao usucapião coletivo reconhecido. Entretanto, uma importante empresa do setor imobiliário local, que havia solicitado duas reintegrações de posse da área, foi beneficiada com indenização mesmo sem ter comprovado a posse do terreno (CASTRO; NOVAES, 2015a, p. 94).

Embora não haja, oficialmente, remoções causadas pela Copa no Município de Curitiba, pois “as remoções e outras violações do direito à moradia são ocultas na capital paranaense” (IKUTA, 2015, p. 37), os movimentos sociais denunciaram outras violações ao direito à moradia, ocorridas durante o processo de preparação, especialmente quanto às ameaças de remoção resultantes de obras relacionadas à Copa. Tais obras, como a ampliação do Aeroporto em São José dos Pinhais e a construção do Parque da Imigração Japonesa, que afetaram centenas de famílias, estão relacionadas com o contexto de exploração turística da cidade propiciado pela Copa, mesmo que não constem na Matriz de Responsabilidade.

As obras de infraestrutura viária, entretanto, predominam como fator de remoções. Em Cuiabá, por exemplo, aproximadamente 770 famílias foram removidas em por obras diretamente relacionadas à Copa:

A implementação da Avenida Parque Barbado, impactou aproximadamente 580 famílias de comunidades ocupadas há mais de 25 anos. (...) Na construção do Viaduto Dom Orlando Chaves, na avenida da FEB, as famílias saíram das suas casas sem receber aluguel social ou indenização, pois os mesmos haviam sido depositados em juízo, e os moradores só foram reparados financeiramente após o despejo. As obras produziram valorização imobiliária dessas áreas com a simultânea realocação de moradores para regiões periféricas (CASTRO; NOVAES, 2015a, 94).

O mesmo processo de valorização imobiliária das áreas que receberam investimentos voltados à Copa também foi identificado na cidade Fortaleza, afastando as possibilidades de ocupação das regiões centrais pela população pobre, que é deslocada para a periferia. Entretanto, não se trata de uma dinâmica nova, na verdade,

Os projetos da Copa 2014 somam-se a uma série de outras intervenções urbanas pré-existentes em Fortaleza, que requerem a transferência da população de baixa renda de áreas dotadas de equipamentos e serviços para espaços que apresentam não apenas insuficiente número de equipamentos e serviços como também grande dificuldade de mobilidade urbana (FREITAS, 2015, p. 201).

Para o caso de remoções causadas por obras da Copa, foi criada uma diferenciação baseada no valor de avaliação dos imóveis a serem desocupados, em que as pessoas podiam optar entre receber a indenização ou um apartamento construído pelo MCMV, em alguns casos, a moradia era considerada quitada, em outros, os beneficiários ficavam com o ônus da prestação habitacional, segundo parâmetros definidos em Lei (FREITAS, 2015).

Ao mesmo tempo, em Fortaleza, a organização dos moradores na defesa do direito à moradia, no caso das *comunidades dos trilhos*, levou o número de remoções previstas diminuir ao longo do tempo:

como resultado de um longo processo de negociação entre o governo do estado e as comunidades atingidas, intermediado pela Defensoria Pública do Estado, processo esse que gerou alterações no traçado do projeto, como a relocação dos terrenos escolhidos para as estações e até mesmo a mudança do curso do trilho inicialmente previsto (FREITAS, 2015, p. 204-5).

O principal fundamento utilizado para promover as remoções no caso da implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) era a ausência de titularidade dos imóveis pelas famílias ocupantes, confirmando ser a irregularidade fundiária uma

circunstância preexistente que, embora tolerada nas grandes cidades, é utilizada para não reconhecer os efeitos jurídicos da moradia. Assim:

Em relação aos impactos sociais, o de maior dimensão certamente é a remoção das famílias que residem em imóveis localizados às margens da linha férrea. (...) Para viabilizar juridicamente a remoção das famílias, a solução encontrada pelo Governo do Estado foi a desapropriação dos imóveis localizados na faixa de domínio da antiga RFFSA (FROTA, 2015, p. 156).

A análise do conjunto das intervenções realizadas em Fortaleza em decorrência das obras justificadas pela Copa Mundo levou à conclusão de que há as ações realizadas pelo poder público não respeitaram o regime jurídico urbanístico, uma vez que:

a manutenção de velhas práticas de intervenção e projeto públicos (que implicam remoções e reassentamentos massivos no sentido *centro-periferia*) são incompatíveis com a construção (em curso) de um novo aparato jurídico, urbanístico e institucional pautado nos princípios da justiça social, da democracia e do direito à cidade (IACOVINI, 2015, p. 290).

No caso da Região Metropolitana do Recife, o processo de desapropriações foi o principal meio para realizar as remoções em nome da Copa, sem que as comunidades tenham tido direito de participar das decisões sobre as obras e sem que tivessem seus direitos devidamente respeitados. Em algumas situações as remoções foram noticiadas aos moradores por meio de empresa terceirizada. Assim, os moradores:

tiveram curto espaço de tempo para sair de seus imóveis; a maioria deles viram suas casas serem demolidas sem que tivessem recebido as indenizações e sem receber auxílio moradia. (...) a avaliação feita dos imóveis para o pagamento das indenizações se deu muito abaixo do valor de mercado, o que fez com que muitos dos moradores não encontrassem uma alternativa habitacional adequada (RAMALHO, 2015, p. 41).

Dentre as comunidades atingidas, Ramalho ressalta a comunidade do Loteamento São Francisco, em Camaragibe, a qual obteve sucesso em dar visibilidade à situação de violação de direitos, por meio de remoções. Entretanto,

A estratégia adotada pelo estado, de negociar com as famílias individualmente e tratar de forma particular cada situação, inclusive em relação aos valores indenizatórios, significou uma forte arma contra a mobilização social. Ou seja, cada morador atingido passou a se preocupar com o seu problema individualmente, contribuindo para que houvesse pouca ou nenhuma mobilização coletiva (RAMALHO, 2015, 45).

A negociação individual entre o poder público e os atingidos por projetos, realizada também em outras cidades, viola o direito à informação, à obrigatoriedade de deliberação conjunta, por meio de consulta ou audiência pública. Tal dever, previsto no Comentário Geral n. 7, também é o equivalente administrativo à ideia de coexistência de interesses comuns que justifica, por exemplo, o litisconsórcio no âmbito jurisdicional. É sintomática a ausência de normas de processo administrativo, que, em todas as circunstâncias dependeria de publicidade, transparência e tratamento isonômico para os cidadãos / administrados.

Sua tolerância enquanto prática administrativa revela um padrão de desrespeito a direitos, especialmente quando se trata de reconhecer sua titularidade pela população pobre. Tal circunstância foi identificada acima (4.1), quanto ao reconhecimento da posse pelo Judiciário, mas é transversal aos diferentes poderes e, na administração pública, é funcional a um modelo de planejamento urbano excludente.

No caso do Rio de Janeiro, em que as tratativas acerca de remoções também foram realizadas individualmente, está bastante claro o processo de articulação entre os procedimentos adotados em relação à população pobre e o modelo de planejamento urbano:

as classes populares são vistas desde o ponto de vista da governança empreendedorista neoliberal como entraves aos processos de acumulação. Assim, as (...) intervenções nas áreas de centralidade da cidade (Área Portuária, Zona Sul e Barra da Tijuca) vem ocasionando remoções das classes populares e grande valorização imobiliária. Simultaneamente há uma oferta de empreendimentos de habitação de interesse social que vêm sendo utilizados para reassentamentos dessas populações (CASTRO *et al.*, 2015, p. 19).

Os novos empreendimentos habitacionais, que têm sido utilizados para justificar as remoções, estão localizados na periferia, cada vez mais distantes das áreas centrais¹¹³, resultando em:

um significativo aumento do custo de vida, valorizando determinadas áreas e levando a expulsão de populações e a consequente reapropriação daquele espaço por outros agentes econômicos, através do mercado imobiliário, em razão destas intervenções não serem

¹¹³ Embora haja declarações dos atores da coalizão negando o objetivo de remover os pobres para a periferia do Rio de Janeiro, eventualmente, algum de seus integrantes pode reconhecer que as áreas sob intenso investimento público têm como finalidade atender às classes abastadas. Nesse sentido, manifestou-se Carlos Carvalho (2015), empresário da construção civil e proprietário de terras, que se referiu aos pobres como *população de apoio* e disse: “aqueles que tiverem a chance de poder morar nessa região serão privilegiados. Se não puderem morar ali, vão para o Bandeirantes, senão vão mais para frente, pegando o BRT. A cidade está aberta para eles. Nós dependemos muito do jardineiro, do pedreiro, e mantemos escolas para formação desse pessoal”.

acompanhados da adoção de instrumentos de promoção da função social da propriedade (CASTRO *et al.*, 2015, p. 20).

A população atingida no Rio de Janeiro utilizou diversas formas de visibilizar e denunciar as remoções, tais como protestos, dossiê de violações, divulgação junto a meios de comunicação alternativos etc. Graças à diversificação de táticas, “houve uma redução das violações de direitos e situações de violência contra moradores de áreas atingidas, que podem ser vistas como conquistas dessas comunidades, ainda que em muitos casos parciais e/ou bastante precárias” (CASTRO; NOVAES, 2015b, p. 86).

Dentre os casos de resistência mais importantes (e que persiste), encontra-se a Vila Autódromo, atingida pelo projeto de Parque Olímpico, referente às Olimpíadas de 2016. Nesse caso, muitas das famílias têm título reconhecido, ocupando, portanto, há tempo suficiente e de forma regular seus imóveis. Tais circunstâncias são relativizadas para viabilizar a remoção em razão das características populares do bairro:

as empresas que realizaram os estudos de viabilidade do empreendimento declararam como indispensável para garantir o retorno financeiro da PPP a retirada da comunidade. Este caso é emblemático, pois além do direito à moradia em abstrato da população, houve projeto de regularização fundiária na comunidade na década de 90 e não há nenhuma motivação jurídica que justifique a sua remoção (MEDEIROS, 2014, p. 87-8).

O que o caso do Rio do Janeiro explicita é a luta pela apropriação territorial de locais como dinâmica de espoliação, com vistas à mudança de usos e captura privada dos recursos investidos. Nessas situações, em que não há fundamento na irregularidade, outras justificativas *técnicas* para as remoções ganham força, tais como dano ambiental, área de risco, etc.

Justificativas técnicas também foram utilizadas para promover a invisibilização da pobreza, seja daquela representada pelas pessoas em situação de rua, seja da pobreza representada pelas ocupações urbanas irregulares. Na cidade do Rio de Janeiro, destaca-se a construção de muros, chamados de barreiras acústicas, ao longo da Linha Vermelha, rodovia que liga o aeroporto internacional, na zona norte da cidade ao Maracanã e à região central, e da Linha Amarela, que conecta a região central com a Zona Sul.

Esta situação foi denunciada por diferentes críticos, mas a iniciativa já era antiga:

muito já foi dito sobre a implantação de muros no entorno das favelas cariocas, mas agora estes chegam com outra roupagem. Se antes a farsa era o discurso ambiental da preservação da mata atlântica, agora se alega serem os muros barreiras acústicas que protegerão os moradores das favelas invadidas pela autopista-viaduto (RIBEIRO, 2010).

Em Porto Alegre, uma grande ameaça de remoção combinava a ausência de titularidade dos imóveis, com os referidos argumentos *técnicos*. O objetivo principal da ameaça de remoção de milhares de famílias do Morro Santa Teresa era de ordem econômica e urbanística: retirar os pobres de uma área que poderia ser apropriada pelo capital especulativo imobiliário. Diante da grande mobilização popular, que obteve apoio em diferentes segmentos sociais, reunindo ambientalistas, comunidades e servidores públicos, foi afastada a ameaça de venda do imóvel público estadual¹¹⁴.

A exemplo do Morro Santa Teresa – que não tinha relação direta com a Copa, embora se localize em frente ao Estádio em que ocorreram os jogos –, diversas outras ameaças de remoções não se viabilizaram, seja por causa da mobilização popular, seja em razão de atrasos no calendário de contratações de obras. Dentre os instrumentos utilizados para debelar a organização comunitária, houve cooptação de lideranças, aprofundamento das práticas clientelistas entre governo e comunidades, bem como o esvaziamento deliberativo do Orçamento Participativo, já há muito combalido em razão das prioridades de governo.

Dentre as práticas administrativas adotadas para as remoções, foram frequentes os despejos administrativos em que, sem qualquer intervenção judicial, os moradores recebiam prazos para desocuparem seus imóveis, e dependendo da situação política específica, eram oferecidas alternativas de compensação, via indenização, MCMV ou reassentamento. A atuação da administração municipal reproduzia o padrão de outras cidades-sede:

cadastro dos moradores atingidos pela intervenção urbana, nenhuma informação, ou informação precária ou ainda desinformação; desqualificação da posse dos moradores (...); despejo com a retirada das famílias de suas casas pela via do Aluguel Social temporário, ou indenização pecuniária pelas benfeitorias realizadas ou ainda reassentamento para uma área distante e sem infraestrutura urbana (MOROSO; MÜLLER, 2015, p. 259)

¹¹⁴ Sobre as mudanças jurídicas, políticas e territoriais produzidas pela resistência à remoção no caso do Morro Santa Teresa, ver ALFONSIN; CAFRUNE; KONZEN (2014).

Os conflitos em torno da moradia enfrentados nos casos da Vila Dique, em razão da ampliação do aeroporto, e da Avenida Tronco, em razão de sua duplicação, persistem como intervenções urbanas que geraram remoções, resistência e violações, mas que ainda não se encerraram no tempo, permanecendo como ameaças aos moradores. Entretanto, no caso das remoções realizadas, o repertório de possibilidades foi amplo:

considerando a existência de áreas para produção habitacional, a possibilidade de acessar recursos do Programa Minha Casa Minha Vida e os instrumentos emergenciais do Plano Local de Habitação de Interesse Social, como o Aluguel Social e Bônus Moradia, o governo do município de Porto Alegre se posicionou numa situação muito confortável diante da elaboração dos projetos para a Copa (SIQUEIRA, 2015, p. 74).

Em todos os casos, nas soluções provisórias – como auxílios – ou nas definitivas – como reassentamentos, ficou abandonada a diretriz urbanística da regularização fundiária, que é estruturante do regime jurídico urbanístico, à medida que se fundamenta no princípio das funções sociais e reconhece a efetividade do exercício do direito à moradia. Tal circunstância, analisada no caso de Porto Alegre, pode ser generalizada às mais diversas cidades-sede:

O que se pôde observar no caso de Porto Alegre durante o processo de preparação para a Copa foi um “esquecimento” do conteúdo legal do direito humano à moradia, já que, em nome de garantir a condição de sede do mundial, o governo municipal assumiu diversos compromissos com a FIFA, que acabaram por ofender seriamente o direito à moradia de milhares de famílias de baixa renda (ALFONSIN, 2015, p. 244).

No caso de São Paulo, as intervenções relacionadas à Copa, por meio da construção da Arena Corinthians, em Itaquera, têm origem na estratégia de reestruturação urbana da Zona Leste da cidade, caracterizada pela mudança de uso de imóveis para receber novas empresas. No que diz respeito ao direito à moradia, a proposta de implantação do Parque Linear levou à ameaça de remoções, que, no entanto, encontrou uma comunidade organizada que resistiu por meios diversos.

Inspirados pelo Plano Popular da Vila Autódromo, no Rio, a Comunidade da Paz apresentou uma proposta de plano alternativo visando à urbanização da comunidade, sem que fossem necessárias as remoções. A diversificação de estratégias inclui a campanha “chave por chave” (também realizada em Porto Alegre), nos casos de reassentamentos, realizados no mesmo bairro:

tudo indica que, pela primeira vez, será atendida a reivindicação da chamada “chave por chave”, pela qual os moradores somente sairão das suas casas com a chave do outro imóvel para onde serão transferidos. (...) Outra bandeira do movimento era a de que as novas moradias das famílias removidas fossem localizadas no mesmo bairro, o que parece que também está sendo garantido, se for cumprido o compromisso assumido pela atual administração do município (COSTA, 2015, p. 204).

Destaca-se que, em São Paulo, a ocupação “Copa do Povo” em Itaquera, realizada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), foi vitoriosa no campo político e simbólico. Ao ocupar um imóvel abandonado há duas décadas, o MTST evidenciou a necessidade de priorizar o atendimento aos direitos sociais. Tendo em vista a conjuntura favorável, foi aprovada a construção de cerca de 2 mil moradia na área, financiada pelo MCMV.

Se é verdade que a realização da Copa no Brasil permitiu diversas práticas de negação do direito à moradia a partir das condições materiais históricas específicas da urbanização brasileira, com apoio das coalizões que conjunturalmente se formaram, também é verdade que não se trata de uma exclusividade brasileira.

Os impactos produzidos pelos megaeventos têm sido relatados em muitos lugares, e, conforme será apresentado a seguir, a percepção, no Brasil, acerca deles é resultante, em parte, da visibilidade das denúncias precedentes. Tendo em vista a proximidade com a edição brasileira, a Copa do Mundo de 2010 na África do Sul mobilizou o olhar crítico sobre as circunstâncias resultantes da realização desse megaevento.

4.2.2 A internacionalização do futebol, do capital e das violações a direitos

Os impactos dos megaeventos nos países que os sediaram, nas últimas décadas, são muito diversos, com destaque para prejuízos econômicos relacionados à infraestrutura e a implementação de uma agenda urbana conservadora, de violação de direitos e apropriação territorial pelos grupos hegemônicos. Como parte dessa agenda de intervenções urbanas, os megaeventos tem produzido um consistente saldo negativo quanto ao direito à moradia.

Conforme a Relatoria Especial das Nações Unidas para o direito à moradia, os impactos causados, na preparação e na realização dos megaeventos, à garantia do direito à moradia manifesta-se das seguintes formas: remoções decorrentes de

intervenções urbanísticas; deslocamentos devido ao aumento do custo da moradia; demolição de conjuntos habitacionais populares; e penalização de pessoas sem teto (ROLNIK, 2015).

Em relação às remoções decorrentes de intervenções urbanísticas, os números variam muito e somente poderiam ser comparados entre si mediante uma análise detalhada de cada evento. Entretanto, destaca-se que há uma constante no público-alvo das remoções: são as populações pobres que são deslocadas para permitir a revitalização das áreas e sua mudança de uso. Destaca-se o caso da Copa do Mundo na Cidade do Cabo que será comentado logo abaixo, com cerca de 20 mil famílias removidas (Tabela 5).

Tabela 5 - Remoção decorrente de intervenções urbanísticas – megaeventos

Remoção decorrente de intervenções urbanísticas - preparação para um megaevento esportivo			
Ano	Megaevento esportivo	Cidade-sede	Remoções
1988	Jogos Olímpicos	Seul	15% da população sofreu despejo forçado; 48 mil edifícios demolidos
1992	Jogos Olímpicos	Barcelona	200 famílias desalojadas para construção de anéis rodoviários
2008	Jogos Olímpicos	Pequim	1,5 milhões de pessoas deslocadas
2010	Jogos da Commonwealth	Nova Déli	35 mil famílias desalojadas de terras públicas
2010	Copa do Mundo	Cidade do Cabo	20 mil famílias removidas de assentamento e realocadas para longe

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados de ROLNIK (2015).

Se as remoções decorrentes de intervenções são mensuráveis com base no número de famílias e pessoas atingidas, o mesmo não vale para outras formas de segregação espacial. No caso dos deslocamentos produzidos em razão da especulação imobiliária, a principal referência para analisar o impacto negativo é o aumento do custo da moradia nas cidades-sede. Essa metodologia não permite quantificar o número de pessoas atingidas, mas identifica o mecanismo pelo qual ocorre a gentrificação nas áreas de uso convertidas pela realização dos megaeventos. A tabela 6 permite identificar nos casos das Olimpíadas de Barcelona, Atlanta e Londres uma diferenciação entre o preço praticado na cidade-sede e os preços gerais praticados no restante dos países.

Tabela 6 - Deslocamento devido ao aumento dos custos de moradia – Jogos Olímpicos

Deslocamento devido ao aumento dos custos de moradia - Jogos Olímpicos		
Ano	Cidade-sede	Aumento dos custos de moradia
1988	Seul	20,4% no preço dos aptos, 27% das terras (meses anteriores aos jogos)
1992	Barcelona	131%, enqto no país ficou em 83% (5 anos em torno dos jogos)
1996	Atlanta	taxa anual passou de 0,4% (5 anos antes dos jogos) para 7,9%
2000	Sydney	50%, enqto no país ficou em 39% (5 anos antes dos jogos)
2012	Londres	1,4 e 4,6, (ao redor do sítio olímpico) enqto no país caiu 0,2%

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados de ROLNIK (2015).

Outra forma frequente de apropriação territorial realizada na preparação das Olimpíadas foi a demolição de conjuntos habitacionais populares para produção de novas centralidades, direcionadas à construção de estruturas relacionadas aos jogos (tabela 7). Esta é a única modalidade de gentrificação não identificada na preparação da Copa de 2014, possivelmente em razão de que os conjuntos habitacionais populares no Brasil, tradicionalmente, são as próprias ocupações irregulares.

Tabela 7 - Demolição de conjuntos habitacionais populares

Demolição de conjuntos habitacionais populares (CHP)			
Ano	Megaevento esportivo	Cidade-sede	Demolições
1964	Jogos Olímpicos	Tóquio	demolição de CHP para famílias removidas pela construção de um estádio
1996	Jogos Olímpicos	Atlanta	1,2 unidades de moradia social foram destruídas
2000	Jogos Olímpicos	Sydney	6 mil pessoas ficaram sem casa antes dos jogos
2010	Jogos de Inverno	Vancouver	1,4 mil unidades habitacionais perdidas pela especulação imobiliária
2012	Jogos Olímpicos	Londres	demolição do Clays Lane State, um CHP habitado por 400 pessoas

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados de ROLNIK (2015).

Por fim, a remoção dos pobres, ou a invisibilização da pobreza, nas cidades-sede é uma rotina nos megaeventos, tendo em vista a necessidade de produzir sensação de segurança aos turistas e profissionais participantes. Considerando-se que tais eventos são eventos relacionados ao consumo e dada a condição de não-consumidores atribuída aos sem-teto (moradores de rua), diversas estratégias foram utilizadas para garantir sua não presença em locais considerados inapropriados.

Essa é, sem dúvida, a face mais perversa da gentrificação urbana, uma vez que essa prática é adotada sem veicular argumentos *técnicos* e sem reivindicar conflitos entre potenciais interesses legítimos. Trata-se, pois, de uma prática que explicita o caráter elitista e autoritário dos megaeventos, sustentados discursivamente sobre as ideias de integração entre os povos, confraternização etc.

Tabela 8 - Penalização de pessoas sem-teto em contexto de megaeventos

Penalização de pessoas sem-teto em contexto de megaeventos			
Ano	Megaevento esportivo	Cidade-sede	Demolições
1988	Jogos Olímpicos	Seul	detenção de pessoas sem-teto em instalações fora da cidade
1992	Jogos Olímpicos	Barcelona	pessoas sem-teto foram transladas para fora da cidade durante os jogos
1996	Jogos Olímpicos	Atlanta	peessoa sem-teto vagar pelas ruas foi declarado ilegal. Mais de 9000 pessoas indiciadas
2002	Copa do Mundo	Seul	criada lista de lugares onde a presença de pessoas sem teto era proibida
2010	Jogos de Inverno	Vancouver	segurança privada contratada pela cidade para retirar pessoas das zonas de comercio

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados de ROLNIK (2015).

Conforme exposto, os megaeventos possuem uma dimensão urbana inegável, cuja estrutura passa pela apropriação de áreas estratégicas e exclusão física ou invisibilização dos pobres e da pobreza. As formas de gestão do território que promovem tais mudanças ou restrições de uso são variadas, mas, ao mesmo tempo, mantem uma lógica comum. Uma característica a ser ressaltada é de que há coincidência entre as mudanças operadas no planejamento dos megaeventos nas últimas décadas, com suas crescentes exigências, e a emergência do paradigma do planejamento urbano neoliberal.

Por essa razão, a tendência é o agravamento das exigências e do volume de recursos mobilizados a cada nova edição do megaevento. Conforme indicavam os estudos sobre planejamento urbano, a realização da Copa de 2014 tendia a reproduzir os aspectos presentes na Copa de 2010, na África do Sul, e a ampliar suas consequências negativas.

Frente a esse cenário, a resistência às remoções justificadas pela Copa reuniu, no Brasil, uma tradição de lutas urbanas das comunidades populares com o conjunto de informações disponíveis, na academia e nas organizações não-governamentais, acerca dos impactos da Copa e dos megaeventos. A mobilização no Brasil foi, então, contemporânea às violações de direitos ocorridas na Copa do Mundo de 2010.

Em relação à experiência da Copa do Mundo de futebol realizada na África do Sul, em 2010, importa salientar que o papel da FIFA, no plano geral, foi o mesmo daquele desempenhado quanto à realização da Copa no Brasil. Essa entidade privada fez inúmeras exigências de infraestrutura, de benefícios para seus agentes e para seus parceiros-patrocinadores, de privilégios jurídicos, econômicos etc.

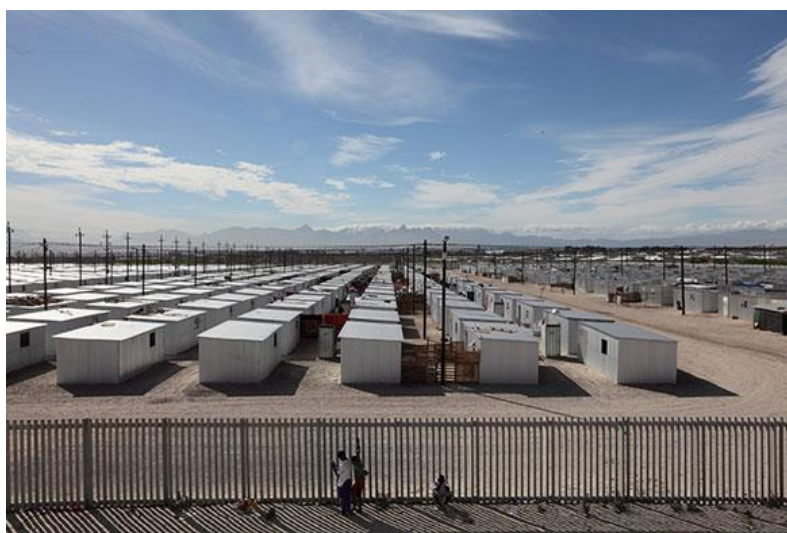
Entretanto, a FIFA não se responsabiliza – e não é responsabilizada – pelas instituições nacionais e internacionais pelas consequências políticas e sociais de suas

exigências. Há, por assim dizer, cumplicidade das instituições públicas (governos) e privadas (como os meios de comunicação) quanto ao fato de que os procedimentos utilizados pelos governantes para atender aos objetivos traçados pela FIFA são de exclusiva responsabilidade daqueles e, de forma nenhuma, desta.

No ano de 2010, já próximo à data de realização dos jogos, alguns meios de comunicação passaram a divulgar práticas relacionadas à segregação socioterritorial de pobres e moradores de rua nos meses que antecederiam à realização dos jogos da Copa do Mundo. Segundo reportagem do jornal inglês *The Guardian*, o governo local de Cidade do Cabo, uma das cidades-sede da Copa do Mundo, construiu uma “área de relocação temporária” para abrigar inicialmente moradores de rua e famílias que ocupavam ilegalmente prédios no centro da cidade (SMITH, 2010).

Esta área, chamada de Blikkiesdorp (Cidade de Lata, em africâner), logo foi identificada, por seus moradores, como uma espécie de campo de concentração: entrada e saída restritas, comida e energia racionadas, cercas, muros e controle por guardas. Segundo reportagem da rede de televisão ESPN Brasil, especializada em esportes, a realidade é que: “Em virtude da Copa do Mundo, a Cidade do Cabo implantou uma política de 'limpeza social' para deixar pessoas 'indesejadas' – como moradores de rua, pobres e [soropositivos] – longe dos olhos dos turistas” (ESPN, 2010).

Figura 6 - Blikkiesdorp, Cidade do Cabo, África do Sul



Fonte: Libcom, 2012.

Em Blikkiesdorp, a partir de 2007, “foram levantadas cerca de 1,5 mil moradias com eletricidade e banheiros coletivos” (TERRA, 2010). Em 2010, já eram 10

mil pessoas, sendo que o local “parece feito sob medida para não ser visto pelos milhares de torcedores que rumarão direto do terminal de desembarque para as muitas atrações da cidade mais turística do país da Copa” (ZANINI, 2010).

Entrevistada por matéria da revista *Newsweek*, Raquel Rolnik, Relatora Especial da ONU sobre o direito à Moradia Adequada, afirmou que a FIFA “nunca respondeu às repetidas solicitações da ONU, durante vários anos, para obter informações” (WERTH, 2010). Já a FIFA declarou que “nunca solicitou nenhuma ação de relocação ou “limpeza” de áreas em qualquer cidade-sede” (WERTH, 2010). A matéria destaca ainda que a FIFA não agiu para impedir ou prevenir tais ações do governo de Cidade do Cabo.

A realidade de Blikkiesdorp expressa especificidades do contexto sócio-político sul-africano, mas guarda semelhanças com as ações realizadas no Brasil. A segregação se dirige aos mesmos grupos sociais e combina restrições de uso das áreas de interesse comercial, remoções forçadas e reassentamentos em locais distantes. A realização dos megaeventos esportivos tem sido utilizada, assim, como estratégia de apropriação das cidades pelos setores hegemônicos, com vistas à acumulação via espoliação. Os agentes internacionais que protagonizam esse processo, no caso da Copa do Mundo, a FIFA e seus parceiros, no entanto, se recusam a reconhecer qualquer responsabilidade.

Como também se observa na experiência de outros países que realizaram megaeventos, no Brasil, as remoções justificadas pela Copa não resultam, necessariamente, da construção de estádios ou de obras indispensáveis à realização dos jogos. Há um padrão, no entanto, de justificação das ações realizadas pela Copa. Parte da legislação produzida, das obras constantes na Matriz de Responsabilidade e das isenções concedidas apenas utilizaram a Copa como justificativa. Isso foi mais possível na medida em que a coalizão de apoio teve maior sucesso na formação dos consensos.

A disputa que se colocou no caso brasileiro foi entre o regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia e o pacote jurídico negociado com a FIFA, legitimada pelo consenso formado sobre o caráter positivo da realização da Copa. Entretanto, é notável que a construção da crítica e da resistência às violações de direitos tenha iniciado quase que conjuntamente ao anúncio da realização dos jogos no Brasil. Isso se deve, em parte, ao acúmulo propiciado pela história de lutas urbanas relatadas no Capítulo 1, à capacidade crítica dos movimentos sociais e de sua relação próxima com os setores acadêmicos progressistas.

O balanço das ações justificadas pela Copa indica retrocessos nos diversos âmbitos descritos nos capítulos precedentes: no modelo de planejamento, na suspensão da força normativa do regime jurídico urbanístico e na garantia do direito à moradia. No entanto, a capacidade de intervenção política dos movimentos sociais, na conjuntura do desenvolvimentismo, e de produção de crítica e resistência obteve importantes conquistas. Nesse sentido:

A organização popular e as mobilizações sociais geraram denúncias de violações de direitos humanos associadas às intervenções vinculadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas e possibilitaram colocar na agenda pública, de forma crítica, a questão dos megaeventos esportivos no Brasil, gerando conquistas pontuais em diversas cidades, sobretudo envolvendo a mudança do traçado das obras e a redução do número de famílias removidas nas áreas populares (SANTOS JR., 2015, p. 34).

As resistências locais, em defesa da moradia, articularam-se na escala da cidade, e também na escala nacional. Essa é a compreensão majoritária dentre os pesquisadores do projeto “Metropolização e Megaeventos”, indicando que diante das ações orquestradas pelo setor financeiro, há processos de resistência por direitos. O conjunto das pesquisas, assim:

aponta claramente no sentido de estarmos diante de eventos que potencializam intenções de acumulação do capital em diferentes escalas, bem como de empoderamento de determinados atores nos cenários local e nacional. Ao mesmo tempo, tais eventos abriram novas possibilidades de ação política: no calor do enfrentamento, eles oportunizaram a articulação de novas redes e movimentos sociais, na busca pela (re)abertura de canais de diálogo com o poder constituído na cidade (MASCARENHAS, 2015, p. 10).

Se o regime jurídico urbanístico é resultante das lutas pela efetivação do direito à moradia e em defesa de cidades justas, o processo histórico em que sua juridicidade foi produzida resultou impactado pela estratégia de implementação da agenda urbana neoliberal, viabilizada e avançada sob justificativa da Copa do Mundo. A negação do direito à moradia não acarretou uma redução explícita das normas que o protegem. Afetou, contudo, sua força normativa, especialmente, em razão da utilização da irregularidade fundiária como mecanismo de facilitação das remoções de bairros e vilas populares.

De outro lado, porém, emergiram novas lutas urbanas que têm a possibilidade de articular, a partir de uma agenda comum – o direito à cidade –, a hierarquização dos direitos urbanos, em que os princípios da gestão democrática e das funções sociais orientem a plena efetividade do direito à moradia. A seguir serão

brevemente comentadas algumas das novas expressões de luta que, mesmo que não se estruturam na afirmação imediata de direitos, enfrentam, no plano ideológico e cultural, a captura privatista da cidade e da propriedade urbana e recolocam o tema da produção de cidades justas e democráticas na agenda pública. São lutas que reanimam a lógica garantidora do direito à moradia que subjaz o regime jurídico urbanístico. Essa lógica, contestada e enfraquecida pela realização da Copa do Mundo de 2014, é retomada por meio da reivindicação do direito à cidade.

4.3 DIREITO ACHADO NA RUA: DA RESISTÊNCIA ÀS VIOLAÇÕES DE DIREITOS ÀS NOVAS LUTAS URBANAS

“Direito é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa feita, perfeita e acabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação...”
(LYRA FILHO, 1999, p. 86).

O Brasil passou por um período de importante desenvolvimento econômico e social, na década de 2000, em que houve expansão da renda *per capita*, redução na desigualdade da distribuição da renda do trabalho, recuperação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional, diminuição do desemprego e crescimento do emprego formal (POCHMANN, 2012). Trata-se de uma época de intensa transformação territorial, marcada pela ampliação dos investimentos em infraestrutura, obras e construção de moradias, ao passo que as isenções fiscais para a indústria e a ampliação do crédito para financiar o mercado interno conformam a dimensão urbana da estratégia neodesenvolvimentista.

É nesse contexto que se insere a realização dos megaeventos esportivos, em especial, da Copa do Mundo de 2014, que protagonizou a agenda de investimentos em doze metrópoles brasileiras, cujos impactos jurídicos e urbanísticos foram significativos, evidenciando e amplificando os conflitos fundiários. Conforme demonstrado no Capítulo 3, a Copa do Mundo levou ao avanço do modelo de planejamento urbano estratégico ou empreendedorista, que pressupõe a restrição dos espaços de deliberação política em favor de práticas gerenciais, orientadas à satisfação de interesses privados, especialmente dos integrantes das coalizões.

Assim, a intensificação dos conflitos socioterritoriais não foi acompanhada por instâncias ou mecanismos capazes de absorvê-los e processá-los, o que evidenciou

alguns limites práticos dos mecanismos de gestão democrática existentes, levando à retomada das manifestações de rua como meio de reivindicação de grupos sociais diversos. O acesso crescente às novas tecnologias de comunicação possibilitou transformar as redes sociais em plataforma para discussão, decisão, convocação e visibilização das mobilizações que, mesmo tendo vieses políticos muito distintos, retomaram lutas urbanas antigas, bem como fomentaram a emergência de novas demandas.

A concepção de direito que estrutura esta análise parte do pressuposto de que o direito é uma enunciação normativa que emerge da conflituosidade legítima do instituído, para construir uma sociabilidade mais justa e mais livre, e não um conjunto de normas de origem transcendente ou abstratas, cuja finalidade constituiria resolver as contradições sociais. Nesse sentido, Sousa Jr. afirma que o direito não tem:

a função de integração social ou de redução de complexidades, e nem mesmo precipuamente de mediar conflitos no sentido do apaziguamento, mas pelo contrário, o direito aparece neste contexto como um forte instrumento de emancipação individual e coletiva, que necessariamente irá acirrar os conflitos (2008, p. 3).

Assim, as cidades brasileiras vivenciaram, entre 2009 e 2014, manifestações por direitos¹¹⁵ protagonizadas por atores cuja organização foi mais difusa do que os protestos e manifestações tradicionalmente realizadas pelos movimentos sociais. Por sua dimensão urbana e relevância, destacam-se os Comitês Populares da Copa; as “jornadas de junho”; o movimento Ocupe Estelita; e os “rolezinhos”. Essas expressões de luta urbana são representativas do período e compartilham entre si a perspectiva do direito à cidade como direito de viver, usar e produzir o espaço urbano.

4.3.1 Os Comitês Populares da Copa

O anúncio da Copa do Mundo de 2014 no Brasil explicitou um conjunto de conflitos urbanos vinculados à realização das obras relacionadas ao megaevento, ou por ele justificadas. A confirmação das cidades-sede, em 2009, desencadeou a tomada de medidas administrativas, legislativas e financeiras, pelos governos, para viabilizar o

¹¹⁵ Embora componham um contexto de ampliação das lutas por direitos, as paradas do orgulho LGBT, que ocorre no Brasil desde os anos 1990, marcha da maconha, que ocorre desde 2009, e a marcha das vadias, iniciada em 2011, não se caracterizam pelo questionamento da segregação espacial e tampouco se utilizam de um repertório discursivo ligado à reivindicação do direito à cidade.

cumprimento das exigências feitas pela FIFA e pela coalizão de apoio, tais como reforma e construção de estádios, obras de infraestrutura como ampliação de aeroportos e rodovias, para possibilitar a recepção dos profissionais e turistas atraídos pelos jogos.

As medidas adotadas passaram a se impor nas cidades à revelia do debate público e do respeito a procedimentos de controle previstos na legislação, sob a justificativa do prazo da Copa. Diante do volume de obras previstas e da ausência de informações sobre as consequências para a população, os conflitos fundiários existentes se intensificaram e novos foram gerados na medida em que as obras de infraestrutura urbana resultaram em despejos de milhares de famílias e reassentamentos de dezenas de comunidades urbanas.

Já no ano 2010, começaram a se organizar os Comitês Populares da Copa, nas cidades-sede, formados por movimentos sociais tradicionais e por novas formas de organização de organização. Sua finalidade era a de organizar as comunidades atingidas e denunciar as violações de direitos humanos e as remoções de grupos sociais populares. Os Comitês, diante das dimensões dos megaeventos, passaram a atuar em diferentes escalas, incluindo a nacional, formando, a partir de 2011, Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa [ANCOP],

que tem por objetivo central se opor à remoção de comunidades carentes, às restrições ao trabalho de ambulantes e à privatização de espaços públicos em função de projetos relacionados à Copa do Mundo e às Olimpíadas, bem como exigir maior transparência nas ações estatais (OMENA, 2015b, p. 212).

A partir de então, houve uma intensa produção de materiais e mobilização dos atingidos pela Copa que resultou em muitas vitórias populares contra despejos¹¹⁶. Como consequência da articulação com setores da academia, as ações dos Comitês contavam com uma produção teórica engajada que possibilitou a difusão de informações, por meio de artigos de opinião, entrevistas, denúncias, bem como a publicação de dossiês sobre as violações (ANCOP, 2012). Destaca-se que:

Ao mesmo tempo, uma nova geração de movimentos sociais emergentes de caráter mais autonomista buscou reforçar pontualmente a atuação da ANCOP através da mídia alternativa, além de trazer

¹¹⁶ Foram muito diversos os resultados obtidos na estratégia de resistência às remoções. Os casos *vitóriosos* são aqueles em que o resultado final foi de manutenção, ainda que parcial, das comunidades em seus locais de moradia. Em alguns casos, houve diminuição do número de famílias removidas, em outros foram suspensas as remoções. Dentre os exemplos de garantia, ainda que parcial, do direito à moradia estão as Comunidades dos Trilhos (Fortaleza), a Vila Autódromo e a Comunidade do Porto (Rio de Janeiro), Morro Santa Teresa (Porto Alegre), Comunidade da Paz e Copa do Povo (São Paulo); Comunidade Nova Costeira (Curitiba).

novos elementos, como a transmissão de protestos via internet, viabilizada pelo momento único de expansão do acesso móvel a serviços de banda larga, e a ocupação permanente de espaços públicos, que contribuíram para a expansão do repertório de ação coletiva (OMENA, 2015b, p. 212).

A atuação dos Comitês contribuiu para ampliar a percepção social de que o volume de recursos utilizados para as obras relacionadas à Copa poderiam ser utilizados para universalizar ou qualificar outras políticas públicas, como saúde, educação e transporte, temas que estiveram presentes nas reivindicações de maio e junho de 2013. Diante da visibilidade crítica produzida ao longo dos anos sobre os impactos da Copa no Brasil, bem como em razão da difusão de informações acerca dos efeitos negativos dos megaeventos, aumentaram os movimentos em oposição a eles. Assim, a partir da organização de jovens de classe média, por meio das redes sociais, o movimento *No Boston Olympics* levou à retirada, em 2015, da candidatura da cidade aos Jogos Olímpicos de 2024¹¹⁷, repetindo a situação de Estocolmo, em que o governo local desistiu de concorrer aos Jogos Olímpicos de inverno de 2022 (WALLIN, 2014).

4.3.2 As jornadas de junho de 2013

As manifestações que agitaram o Brasil em 2013 tiveram início com os protestos organizados contra o aumento das passagens de ônibus urbanos, organizados pelos movimentos ligados ao transporte público, com destaque para o Movimento Passe Livre (MPL). A exemplo de outros movimentos, o MPL recusou-se a ser representado por uma única pessoa em entrevistas e debates – sob pretexto de evitar o surgimento de lideranças políticas – afirmando uma concepção política que se expande nessa época de auto-organização *online*. Ao mesmo tempo, afirmou que sua luta pelo transporte gratuito é uma defesa do direito à cidade conectada com os movimentos de ocupação, de moradia e de favelas¹¹⁸: “a organização descentralizada da luta é um ensaio para uma outra organização do transporte, da cidade e de toda a sociedade” (MPL, 2013).

¹¹⁷ Para a realização dos Jogos Olímpicos de 2024 concorriam ainda Hamburgo, Roma, Budapeste e Paris, “no entanto, a oposição à Olimpíada está se espalhando e ganhando fôlego também nessas cidades. E o sucesso tornou o *No Boston Olympics* uma referência” (AFIUNE, 2016).

¹¹⁸ Em sua página na internet, o Movimento Passe Livre de São Paulo afirma que “A aplicação da gratuidade no transporte coletivo é medida fundamental para exercício do direito à cidade e da justiça social” (MPL, 2015a). Ao descrever seu significado, o MPL explica: “Ao falarmos em direito à cidade consideramos não só as possibilidades de acesso de todos aos já referidos benefícios da vida em cidade,

As manifestações, que consagraram a expressão “não é pelos 20 centavos” e as reivindicações por saúde e educação no “padrão FIFA”, após iniciadas com essas agendas, se alastraram como reação das juventudes urbanas à violência policial utilizada para reprimir os protestos, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro. A utilização de meios de comunicação independentes ou alternativos foi um elemento decisivo na disputa de narrativas que se abriu sobre os acontecimentos. Trata-se, para alguns autores, de uma revolução geracional em que os jovens que cresceram em um ambiente democrático, com grande acesso à informação, passaram a se organizar para reivindicar direitos e participar das decisões (FERREIRA, 2014).

A cada nova manifestação, cujas convocações aconteciam por meio das redes sociais, a pauta de reivindicações aumentava, por meio de cartazes individuais, em que cada pessoa defendia sua agenda. O início das manifestações foi contemporâneo aos aumentos de passagem nas grandes cidades brasileiras e ao início da Copa das Confederações de 2013¹¹⁹, fazendo com que os temas polêmicos referentes à Copa fossem amplamente explorados:

o *timing* da Copa das Confederações garantiu cobertura ampla da imprensa nacional e internacional aos eventos. Obra de gênio político, por certo, foi a associação, como se houvesse um *trade off*, entre os gastos realizados para a renovação dos estádios e da infraestrutura mínima necessária à viabilização dos jogos e a secular dificuldade no fornecimento de serviços públicos universais de qualidade em áreas vitais como saúde e educação (SANTOS, 2013, p. 18).

Diante de um cenário de manifestações complexas, diversos autores destacaram sua legitimidade, apontando para a importância de muitos dos temas em evidência:

As mobilizações civis de cidadãos indignados com a corrupção dos políticos, a falta de respeito aos direitos das minorias, os excessivos gastos com megaeventos versus o orçamento social insuficiente, somadas à forte repressão policial e os deslocamentos forçados para higienizar os espaços urbanos, desencadearam a retomada da esfera pública para garantir o direito à cidade e à cidadania (SOUSA; SOUSA JR., 2013).

Assim, a pluralidade de referências políticas e de organizações que participaram das manifestações renovou as lutas de rua no Brasil e seu debate político e teórico. A novidade dessas manifestações não foi apenas o método de convocação ou a

mas também as possibilidade de apropriação da cidade pelas pessoas, de enxergar a cidade como algo seu e portanto da atuação política para transformar esta cidade" (MPL, 2015b).

¹¹⁹ O evento ocorre um ano antes do início da Copa do Mundo, em algumas das cidades-sede deste, tendo uma função de ampliar a presença da agenda Copa e da Fifa. É um *ensaio geral* da Copa do Mundo.

pluralidade de pautas, mas principalmente a confusão política e ideológica dos atores, dentre os quais se incluíam desde autonomistas a organizações fascistas, de diversas classes sociais e militantes de diferentes causas e partidos (SANTOS, 2013, p. 17). Foram também as manifestações dos *black blocs*¹²⁰, que geraram intensa polêmica, e das estratégias horizontais de comunicação por meio de fotos, vídeos e relatos¹²¹.

Entretanto, a coalizão inesperada de atores acabou sendo hegemonizada pelo campo conservador, reunindo a oposição de direita ao governo federal, os grandes meios de comunicação e um segmento conservador mobilizado nas redes sociais. Assim, em algumas cidades como São Paulo, as manifestações inicialmente progressistas transformaram-se em protestos de classe média “contra a corrupção” e “contra a política”, resultando, por exemplo, na expulsão de militantes de esquerda dos protestos (SECCO, 2013; SAKAMOTO, 2013) e no aparecimento de cartazes com expressões como “ditadura já” e “o povo unido não precisa de partido” (SANTOS, 2013, p. 18).

Ao mesmo tempo, pautas alienígenas¹²² foram implantadas nas manifestações a partir do senso de oportunidade de algumas corporações e do engajamento dos meios de comunicação, levando a uma dispersão da agenda e, após uma intrincada justaposição de propostas e ações para debelar os protestos, eles se encerraram. Se de um lado, as manifestações representaram um desafio aos governos, de outro lado, uma parte das reivindicações não se opõe ao pacto constitucional vigente, nesse sentido, foi “possível detectar reivindicações por direitos coerentes com o modelo social-desenvolvimentista. [A expressão] ‘Não é por vinte centavos, é por direitos’” (BARBOSA, 2013, p. 30) foi uma síntese dessa perspectiva.

As manifestações expuseram também uma crise das cidades, com destaque para o tema da mobilidade, que atinge especialmente as camadas populares. Ao mesmo tempo, trouxe à tona a importância da retomada dos mecanismos de participação popular e a urgência de uma reforma política (MARICATO, 2013) que amplie o acesso dos diferentes grupos sociais à sua devida representação institucional. O modelo de planejamento urbano neoliberal, que se tornou hegemônico com a realização dos

¹²⁰ O ativismo *black bloc* caracterizou-se, nas manifestações de junho, pelo uso de máscaras, roupas pretas, bandeiras e símbolos de origem anarquista, utilizando como tática a destruição de bancos, lojas e automóveis, bem como o confronto com a polícia, durante ou depois dos atos de protesto. A atuação dos grupos identificados com essa *tática* gerou enorme polêmica.

¹²¹ Destaca-se o papel da Mídia NINJA (Narrativas Independentes, Jornalismo e Ação), que surge em maio de 2013, como uma estratégia de comunicação do movimento Fora do Eixo (NINJA, 2016).

¹²² O principal exemplo é o dos cartazes contra a Proposta de Emenda à Constituição n. 37 (PEC 37).

megaeventos é também alvo de crítica, diante da crescente presença de *slogans* associados ao direito à cidade, à participação etc.

Em razão da pluralidade de atores e da complexidade de suas pautas, as chamadas jornadas de junho de 2013 permanecem enigmáticas quanto aos seus sentidos e suas consequências, tendo repercutido nas eleições de 2014 e, após, na forma de organização e de comunicação dos novos coletivos políticos. Sua contemporaneidade com outros movimentos semelhantes na aparência, tais como a primavera árabe, o 15M na Espanha e o Movimento *Occupy* indica que se trata de um fenômeno político e urbano amplo, cuja dimensão virtual é uma das variáveis determinantes.

4.3.3 Ocupe Estelita: "A cidade é nossa. Ocupe-a!"

Na cidade de Recife, influenciado pelas ocupações dos espaços públicos na Europa, de reivindicação por democracia real, surgiu um movimento social e cultural, denominado "Ocupe Estelita", de questionamento da destinação imobiliária de uma área de um antigo cais, sem que tenha havido discussão pública ou participação popular, para a construção de um empreendimento de grande impacto ambiental, paisagístico, histórico e arquitetônico.

A partir de 2012, aconteceram inúmeras atividades e intervenções culturais no local, até que o movimento ampliou sua pauta política de resistência e decidiu realizar um acampamento no local, que acabou sofrendo um despejo violento em 2014, em que dezenas de pessoas ficaram feridas. O movimento que organizou as discussões sobre o Cais José Estelita, com o passar do tempo, desembocou na defesa do direito à cidade e "contra as intervenções imobiliárias e estatais violadoras dos direitos urbanos e humanos" (JOSEPHI, 2014).

Em 2015, o movimento foi vitorioso, quando decisão da justiça federal anulou o leilão que alienara a área do Cais, em razão de irregularidades. A ocupação do Cais ocorreu outras vezes e o Ocupe Estelita seguiu crescendo em relevância e articulando pautas relacionadas ao direito à cidade e aos direitos humanos. Segundo a opinião de seus integrantes, as novas lutas urbanas "apontam para o descolamento entre estas formas de mobilização social e os mecanismos tradicionais de representação política, especialmente os partidos e seus eleitos no legislativo e no executivo" (ROCHA, 2015).

A ocupação de áreas públicas que, sem participação popular, foram destinadas à apropriação privada ou ao fechamento tem se ampliado para outras cidades¹²³. Em Porto Alegre, a destinação para construção de empreendimento privado envolve igualmente a área de um Cais antigo, o Mauá, que tem sido debatido e ocupado por um movimento cultural cujo objetivo é impedir o projeto de revitalização aprovado e a garantia de um Cais público. A agenda do movimento “Cais Mauá de Todos” inclui defender o direito à cidade, o patrimônio histórico, o direito às águas, à orla, ao pôr do sol, o direito de participar, de decidir sobre os rumos da cidade, contra a privatização de espaços públicos (FACEBOOK, 2014).

4.3.4 Os rolezinhos dos jovens da periferia nos *shoppings*

No final de 2013, os jornais brasileiros ficaram desorientados sobre a forma de comunicar um fenômeno novo que gerou controvérsia por explicitar a desigualdade brasileira em um espaço tradicionalmente “livre” da convivência social interclasses. Os jovens da periferia de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo começaram a marcar encontros chamados de rolezinhos, por meio da internet, especialmente pelo facebook, nos *shoppings centers* para ouvir música (normalmente funk), conhecer pessoas e se relacionar (VALE, 2014). No entanto:

sua presença em massa nos espaços públicos chamados “diferenciados” é que [gerou] o conflito social, típico da ação dos movimentos sociais, e assim captado a solidariedade de outros movimentos sociais organizados e/ou se constituído num território fértil para a articulação discursiva em torno de outras insurgências (SCHERER-WARREN, 2014, p. 27).

Assim, os eventos passaram a ser proibidos pelos proprietários dos estabelecimentos porque reuniam centenas de jovens pobres e, na maioria, negros. Em alguns casos, a polícia foi chamada para retirar as pessoas dos locais, com base na aparência física que compõe a estigmatização da periferia brasileira (SCHERER-WARREN, 2014). Houve até decisão judicial autorizando esse procedimento arbitrário. Essa resposta conferiu um caráter social e político ao fenômeno que, após ter

¹²³ Outros movimentos de ocupação de espaços públicos são, por exemplo, o Ocupe Cocó, em Fortaleza, Ocupe Golfe, no Rio de Janeiro, e Ocupe Parque Augusta, em São Paulo (ROCHA, 2015).

repercussão internacional¹²⁴, deixou de ser noticiado, mas que evidenciou a segregação espacial que rege a sociedade brasileira (ORTELLADO, 2014).

A proliferação de *shoppings centers*, equipados com salas de cinemas multiplex, lojas e lanchonetes padronizadas compõe uma tendência pós-modernista de formação de nichos de mercado, nos hábitos de consumo e nas expressões culturais, que envolve a experiência urbana contemporânea numa aura de liberdade de escolha. O acesso a esses espaços privilegiados das cidades, no entanto, só é garantido para aqueles que têm dinheiro e reconhecimento social (HARVEY, 2013).

A experiência dos jovens dos rolezinhos chama a atenção para o exercício do direito à cidade como prática de produção do espaço como contestação da lógica para o qual alguns espaços urbanos foram pensados. Algumas percepções sugerem se tratar de uma afirmação social via consumo real ou desejado, mas como o consumo não é acessível a todos o próprio ideal moderno de espaço público está em xeque. O fato é que os rolezinhos, inicialmente desprovidos de sentido político, foram ressignificados para serem uma prática concreta de questionamento social.

4.3.5 Síntese das novas lutas urbanas

O que as novas formas de luta acima têm em comum é a ocupação das cidades como estratégia e como objetivo. Trata-se, assim, de exercer o direito de manifestações e, ao mesmo tempo, reivindicar o direito de ocupar os espaços públicos como dimensão da vida contemporânea. Tais formas de organização e de reivindicação não afastam a atuação dos movimentos sociais tradicionais, tampouco dificultam sua ascensão, como a emergência recente do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto indica. São dinâmicas complementares, ainda que inicialmente dispersas.

O ativismo brasileiro no século XXI é composto por uma variedade de *lutas cidadãs coletivas* que podem ser classificadas, conforme a tipologia proposta por Scherer-Warren (2014), nas seguintes categorias: a) movimentos sociais organizados; b)

¹²⁴ Conforme matéria publicada pela Public Radio International, em 2014, "They began as a way for young people from Brazil's new middle class to leave their low-income communities and hang out. But they're slowly turning into a battle over participation and social space. (...) The gathering was relatively peaceful, though it was definitely loud and animated. There were rumors of thefts and assaults at the event, so mall owners moved to quash the phenomenon. (...) The rolezinhos -- and reactions to them -- have sparked a heated conversation in Brazil about race, class and social change. (...) Brazil experienced a wave of demonstrations last summer [2013] (...). The rolezinhos didn't grow out of those protests, but they're another sign that the country's social pressures are bubbling to the surface" (PRI, 2014).

as manifestações ou marchas dos movimentos sociais; c) manifestações amplas da cidadania e/ou “indignados”; d) manifestações-bloqueio ou “formas de ação nas ruas”; e e) ação-manifesto sociocultural.

Esses tipos são constituídos basicamente a partir de duas formas de expressão. Na primeira, estão os movimentos sociais organizados, os quais:

têm uma relativa permanência temporal e no mundo contemporâneo tendem a se estruturar sob a forma de redes de militância que operam como um estratégia para a construção de significados políticos ou culturais em comum, tendo em vista conquistar e mobilizar cidadãos e produzir transformações sociais (SCHERER-WARREN, 2014, p. 15).

A segunda expressão desse ativismo é aquela cuja forma são as manifestações de rua em sentido estrito, que se caracterizam como “reações conjunturais coletiva e públicas, que pretendem através do protesto criar visibilidade política, o reconhecimento das vozes dos cidadãos, seja através de seus movimentos ou do público em geral mobilizado para o evento político em si mesmo (SCHERER-WARREN, 2014, p. 15).

Como base nessa diferenciação, as lutas urbanas acima relatadas, que reivindicam e exercem o direito à cidade e que marcaram o período recente, são compostas pela combinação entre movimentos sociais organizados e manifestações de rua. Na primeira forma de expressão, estão incluídos os Comitês Populares da Copa, o Movimento Passe Livre, o movimento Ocupe Estelita, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, dentre outras organizações de formação recente. Podem ser chamados de movimentos sociais organizados por possuírem as seguintes características: “algum arranjo institucional que vise sua continuidade temporal, principais objetivos políticos definidos ou em construção pelos militantes e um projeto ou utopia de mudança social, política ou cultural” (SCHERER-WARREN, 2014, p. 14).

As manifestações de rua são um recurso também usado pelos movimentos sociais organizados, para reivindicação, protesto e visibilização política. Assim, as jornadas de junho de 2013, classificadas na tipologia acima como “manifestação amplas da cidadania e/ou dos ‘indignados’”, incluiu a forma de expressão “manifestação-bloqueio”, caracterizada pela ação de *black blocs*, contaram também com a presença dos movimentos sociais organizados, especialmente durante o período anterior à captura “antipolítica” operada em alguns cidades.

Por fim, destaca-se o tipo “ação-manifesto sociocultural” que poderia se aplicar ao período de formação do movimento Ocupe Estelita, e que se aplica aos

rolezinhos, dada sua caracterização como “expressão coletiva em espaços públicos para a afirmação de direitos socioculturais para segmentos da população que sentem excluídos, discriminados ou sem reconhecimento de suas singularidades” (SCHERER-WARREN, 2014, p. 15). Nesse caso, a reivindicação ou *performance* relaciona-se ao direito de se manifestar e de usar determinados espaços urbanos para finalidades públicas ou coletivas.

Como foi apresentado, há diversos fatores estruturais e conjunturais que somados reproduzem a negação da cidade como espaço público, de exercício de direitos. A trajetória política brasileira, entretanto, construiu uma institucionalidade capaz de absorver tais demandas, que é o cerne da experiência constituinte de 1988:

há nessa experiência uma lição fundamental para a passagem ao novo tempo social e político: saber reconhecer a legitimidade política e jurídica do protesto e de ser capaz de gerar institucionalidades participativas (conferências, consultas, audiências públicas, mesas de negociação, fóruns) para o diálogo entre a sociedade e o Estado, como condição de reeducação da estrutura democrática (SOUSA; SOUSA JR. 2013).

A ideia de direito à cidade tem sido construída, no Brasil, ao longo das últimas décadas, de forma estruturalmente vinculada à noção de acesso ao espaço urbano, visando à *garantia* do direito à cidade. Para Tavolari (2015), o ano de 2013 proporcionou uma virada acerca da capacidade desse conceito de unificar lutas progressistas. Assim, o direito à cidade passou a representar uma nova utopia urbana:

E isso não só por parte dos movimentos sociais, mas também das tentativas de interpretação dos protestos recentes por parte da academia. A perplexidade gerada pelas revoltas de 2013 e pelos movimentos que continuam a se inspirar nesse ideário (...) criaram a necessidade de encontrar novas chaves explicativas e um novo vocabulário, do qual o “direito à cidade” certamente faz parte (TAVOLARI, 2015, p. 78).

O direito à cidade passou a representar discursos e vivências para modificar ou subverter usos de espaços públicos ou de acesso público, como explicitam os rolezinhos nos *shoppings centers* e as atividades culturais organizadas com o objetivo de usar espaços públicos privatizados. Destaca-se o a combinação de ocupação física mobilizada pelas redes sociais, em especial, o facebook, o twitter e o whatsapp, operacionalizadas como fórum de debate, deliberação, comunicação e agenciamento de atores.

Por meio do breve relato de alguns casos ocorridos em cidades brasileiras, foi exemplificada a articulação entre uma agenda específica e, muitas vezes, imediata,

com a afirmação utópica do direito à cidade. Os casos narrados são representativos da confluência entre práticas sociais que enunciam direitos e de sujeitos coletivos que ressignificam a política urbana, por meio do exercício legítimo de ocupação da cidade (SOUSA JR., 2015).

A adoção do direito à cidade, como slogan e como ideal político, é uma estratégia contemporânea de unificação dessas lutas, precisamente porque ele levanta a questão de quem comanda a relação entre a urbanização e o sistema econômico. O reconhecimento jurídico do direito à cidade nas últimas décadas alimentou novas reivindicações e colaborou para o diálogo entre diferentes movimentos urbanos, possibilitando a formação de uma agenda comum de lutas por transformações sociais, dentre os quais se destacam as manifestações contra a privatização de espaços públicos e contra a gentrificação.

Tais lutas, à medida que evidenciam a problemática da injustiça urbana e da hegemonia do planejamento urbano neoliberal, recolocam o tema da produção de cidades segundo o paradigma da cidade voltada à efetivação de direitos. Assim, o regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia, que já incluía a ideia de direito à cidade, passou a ser sintetizado por esse conceito, tendo em vista sua incorporação pelos movimentos sociais organizados e pelas lutas urbanas que marcam o período recente.

Essa agenda de lutas tem semelhança com manifestações em outras regiões do mundo. Nesse sentido, David Harvey afirmou que:

a democratização desse direito e a construção de um amplo movimento social para fazer valer a sua vontade são imperativas para que os despossuídos possam retomar o controle que por tanto tempo lhes foi negado e instituir novas formas de urbanização. Lefebvre estava certo ao insistir em que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo do termo; do contrário, não será nada (HARVEY, 2013).

Nesse capítulo, foram apresentadas as condições jurídicas de exercício do direito à moradia nas grandes cidades brasileiras, cujo *status* de ilicitude, frequentemente, é acionado com vistas à apropriação e mudança de uso de determinadas regiões da cidade. As ocupações urbanas para fins de moradia, ao mesmo tempo que

realizam esse direito, tensionam as características econômicas do solo urbano contra seu não-uso é especulativo, buscando apenas ampliar seu valor de troca.

Embora a urbanização brasileira seja dependente das ocupações irregulares – tanto do ponto de vista econômico, quanto jurídico – as instituições judiciárias utilizam um ferramental processual incapaz de dar efetividade ao regime jurídico urbanístico resultante da ordem constitucional de 1988. Nesse sentido:

Basta ler o teor dessas sentenças hegemônicas para perceber que elas também não fazem referências mínimas ao internacionalmente aclamado Estatuto da Cidade, a lei federal de política urbana de 2001, e nem a toda a abundante legislação federal em vigor sobre questões fundiárias, urbanas, habitacionais e ambientais (FERNANDES, 2012, p. 4).

Diversas iniciativas procuraram adequar a prática administrativa e judicial ao caráter coletivo e legítimo das ocupações de imóveis, bem como da ilegitimidade das ações possessórias de imóveis que não atendem à função socioambiental da propriedade. No entanto, a naturalidade com que essa forma de atuação é tratada no campo jurídico colaborou para a disseminação de remoções justificadas pela Copa. Na maioria dos casos, a resistência pelo direito à moradia ocorreu no âmbito político, por meio de ações de mobilização e de denúncia sobre as violações de direitos, não chegando à judicialização.

As violações a direitos resultantes das ações justificadas pela Copa foram minimizadas em parte pela resistência produzida pelos movimentos sociais e em parte pela incapacidade de os governos locais e empresas realizarem todas as obras pretendidas. Em qualquer caso, a atuação da FIFA e dos atores envolvidos repete situações vivenciadas na preparação de megaeventos anteriores, nos quais as remoções dos pobres e a mudança de uso de bairros e conjuntos habitacionais populares foram estratégias adotadas para captura privada da valorização imobiliária e invisibilização da pobreza, como o caso da Cidade do Cabo, na África do Sul escancara.

Por fim, foram apresentados casos que ilustram novas lutas urbanas, conectadas ao tempo presente, na forma e no conteúdo, revelam a pluralidade de agendas que têm sido construídas, cujo elemento comum é a reivindicação e o uso de espaços públicos. São movimentos que emergiram contemporaneamente ao processo de preparação das cidades-sede para os jogos da Copa. No caso dos Comitês Populares da Copa, sua vinculação é evidente, baseada na crítica aos impactos da Copa. As jornadas

de junho possuem uma vinculação indireta, que passa pelo timing da Copa das Confederações e pelos slogans de protesto.

O movimento Ocupe Estelita e seus congêneres não estão relacionados com a realização de megaeventos, mas constituem uma contraposição ao seu modelo, uma vez que combatem os processos de privatização de áreas públicas relacionados ao empreendedorismo urbano. Já os rolezinhos afirmam o direito de usar os espaços de lazer disponíveis nas grandes cidades, que por sua vez revelam todo o seu caráter segregador. A politização dos participantes é difusa e está relacionada com expectativas de consumo e afirmações identitárias social e étnica.

O conjunto dessas ações indica que a reivindicação e o exercício de direitos, como o direito à cidade, renova a cidadania tendo as cidades como palco e como objeto. Embora as remoções realizadas sob justificativa da Copa tenham sido frequentes, a mobilização dos setores populares garantiu vitórias importantes que recolocam a necessidade de atualização do regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia. É importante, pois, reafirmar que “o Direito, para ser realmente emancipatório, deve passar por disputa pela sua apropriação e realização. Esta disputa se dá tanto no campo hermenêutico quanto no de sua aplicação” (SOUSA JR., 2015, p. 37)

Assim, a efetividade e a força normativa do direito à moradia – e do planejamento urbano democrático – dependem da vitalidade das lutas travadas por sua implementação. Nesse sentido, incorporar novos atores e novas lutas não é apenas expressão de solidariedade, tampouco é mera estratégia de sobrevivência. A unificação das diversas lutas por direitos que, por ora, parecem se mobilizar em torno da apropriação do conceito de direito à cidade, é uma necessidade prática e teórica, uma vez que amplia a capacidade de intervenção política dos setores e possibilita ampliar a apreensão da complexidade do real.

CONCLUSÃO

A luta dos movimentos sociais urbanos por moradia, nas últimas décadas, levou à inclusão do Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988 e à institucionalização do direito à moradia, que passou por amplo reconhecimento jurídico. A construção do direito à moradia impulsionou uma produção técnica e teórica que resultou em diversos instrumentos jurídicos para sua efetivação e em um repertório de análises acerca de seus fundamentos.

A complexa e desigual realidade brasileira, entretanto, mantém as conquistas sociais sob constante ameaça, seja pela organização de setores adversos, seja pela prioridade que lhes é atribuída. Nesse contexto, a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, ao mobilizar as instituições públicas para viabilizar as mudanças legislativas e as obras de infraestrutura exigidas pela FIFA, é um exemplo privilegiado da tensão gerada sobre conquistas jurídicas pela implementação de projetos de desenvolvimento.

Assim, necessário investigar como a realização da Copa impactou a efetividade do direito social à moradia e a força normativa do seu regime jurídico urbanístico e, ao mesmo tempo, analisar o papel das novas lutas urbanas, que emergiram nesse contexto, como estratégia de resistência.

A partir da década de 1980, os movimentos sociais inspirados no ideário da reforma urbana protagonizaram a construção de um vigoroso conjunto normativo que, por meio da diversificação de estratégias, resultou no reconhecimento do direito social à moradia e levou à sua ampla institucionalização. Após a constitucionalização da política urbana e do direito à moradia, acompanhado pelo seu reconhecimento internacional, foi aprovado o Estatuto da Cidade, um marco jurídico extraordinário. O EC introduziu um rol de instrumentos voltados à efetivação do direito à moradia e à cidade, por meio da regularização fundiária e da produção habitacional, mas também voltados à justiça social nas cidades, por meio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

A criação do Ministério das Cidades, a realização de Conferências e a instituição de Conselhos foram acompanhadas pela contínua aprovação de leis voltadas à efetivação do direito à moradia e pelo aumento do financiamento público da produção habitacional e dos programas urbanos. Assim, com base nos princípios da gestão democrática das cidades e das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, foi estruturado o regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia.

O auge desse regime coincidiu, por um conjunto de fatores, com a implementação da agenda neodesenvolvimentista pelo Governo Federal, estruturada no financiamento de grandes obras públicas para ampliar infraestrutura, movimentar a economia e gerar empregos. Esse período colocou o Brasil como destinatário de importantes eventos internacionais, dentre os quais se destacou, por suas dimensões nacionais e por seus impactos, a Copa do Mundo, ocorrida em 2014. Para viabilizar a realização da Copa no Brasil, muitos compromissos foram assumidos junto à FIFA, dentre os quais estavam um projeto de intervenções urbanas vigorosas e um conjunto de mudanças legislativas.

Assim, foram analisadas, no Capítulo 2, as exigências da FIFA, as obrigações assumidas pelo Estado brasileiro e as mudanças legislativas realizadas em nome da Copa. A legislação aprovada nos âmbitos federal, estadual e municipal demonstrou um significativo impacto jurídico relacionado à Copa, hierarquizando prioridades de alocação dos benefícios e ônus de sua realização. Os benefícios foram direcionados à FIFA e a seus parceiros, mas também a outros atores que se posicionaram para estar dentre os beneficiários.

Houve, também, um alinhamento político dos entes públicos envolvidos consolidando um “programa único de governo” entre as forças políticas representadas na institucionalidade. A agenda política voltada para o desenvolvimento, amplamente consensual na sociedade brasileira, sobretudo desde 2003, foi apropriada pelos organizadores da Copa, de forma a viabilizar as mudanças legislativas realizadas.

O regime jurídico da Copa levou, na dimensão administrativa, à produção de uma institucionalidade amigável à FIFA, em que foram criadas instâncias específicas e privilegiadas de negociação e foram previstas inúmeras facilidades na tramitação dos processos de licenciamento dos parceiros-FIFA. Na dimensão econômica, os investimentos em obras de grande impacto urbanístico foram financiados por gastos públicos diretos, isenções a particulares, endividamento público, doações de imóveis e transferência de índices construtivos gratuitos. Na dimensão política, a legislação aprovada evidenciou a adesão dos gestores ao modelo de planejamento urbano empreendedorista.

O conjunto de leis aprovadas não atingiu explicitamente, por meio de revogação ou derrogação, às normas protetivas ao direito à moradia, entretanto impactou o regime jurídico urbanístico, afetando sua força normativa. Isso porque permitiu e incentivou a mudança de usos de territórios urbanos ocupados por população

de baixa renda, bem como financiou ações que previam remoções. Assim, as alterações promovidas sob justificativa da Copa constituíram uma contradição à proteção ao direito à moradia e impactaram negativamente o regime jurídico urbanístico.

No capítulo 3, foram analisados os modelos de planejamento urbano em competição no Brasil, contrapondo o modelo democrático, produzido por meio das lutas emancipatórias dos movimentos sociais, e o modelo neoliberal, que se tornou hegemônico por meio da preparação dos megaeventos, especialmente, da Copa do Mundo de 2014. Seu legado é a mudança qualitativa do regime jurídico urbanístico, levando à flexibilização de direitos, mercantilização do território e transferência de capitais para os grandes investidores.

Tais mudanças foram possíveis graças à formação inicial de um amplo consenso em torno da Copa, que foi sustentado, ao longo do tempo, pelas coalizões de apoio que reuniram setores heterogêneos, de aliados a adversários da reforma urbana. Como resultado, a trajetória de preparação da Copa tornou os planos diretores – em sua dimensão inclusiva e transformadora – irrelevantes. Da mesma forma, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, especialmente no que diz respeito à gestão democrática e à promoção do direito à cidade, foram relativizados, afetando sua capacidade de produzir efeitos. Ficou demonstrado, assim, que não se trata da coexistência entre dois regimes jurídicos, pois a consolidação do modelo de planejamento catalisado pelos megaeventos é avesso à proteção da moradia, atentando contra a política urbana constante na CRFB e no Estatuto da Cidade.

No capítulo 4, foi apresentado o contexto jurídico de exercício do direito à moradia nas grandes cidades brasileiras, cujo *status* de ilicitude, frequentemente, é acionado com vistas à apropriação e mudança de uso de determinadas regiões da cidade. Além de efetivar o direito à moradia, as ocupações irregulares são inerentes à urbanização brasileira – tanto do ponto de vista econômico quanto jurídico. Apesar das iniciativas que procuraram qualificar o tratamento dado aos conflitos fundiários urbanos, as instituições judiciárias permanecem incapazes de dar plena efetividade, no caso concreto, ao regime jurídico urbanístico vigente.

A naturalidade com que o campo jurídico percebe os despejos forçados em conflitos possessórios colaborou para a disseminação de remoções justificadas pela Copa. A resistência pelo direito à moradia, em muitos casos, vitoriosa, ocorreu no âmbito político, por meio de ações de mobilização e de denúncia sobre as violações de direitos, não chegando, na maioria dos casos, à judicialização. De outro lado, ficou

demonstrado que a apropriação de territórios urbanos, por meio da remoção das populações pobres, é inerente ao modelo de megaeventos, que a utiliza como meio de captura da valorização imobiliária e invisibilização da pobreza.

Ao final, foram relatadas novas lutas urbanas de reivindicação do direito à cidade e do uso de espaços públicos. São movimentos contemporâneos à preparação das cidades-sede para a Copa que constituíram uma contraposição ao modelo de planejamento próprio dos megaeventos, baseado em processos de mercantilização das cidades, privatização de áreas públicas e gentrificação.

Diferentes em suas formas de expressão, o conjunto dessas ações de reivindicação e exercício de direitos renova a cidadania, e o fazem de um novo jeito, pois têm as cidades não apenas como palco, mas também como objeto. As remoções realizadas sob justificativa da Copa, mesmo que consideradas as importantes vitórias da resistência, recolocam a necessidade de atualização do regime jurídico urbanístico protetivo ao direito à moradia, por meio da articulação entre os setores progressistas.

Por fim, a efetividade do direito à moradia, do planejamento urbano democrático e do regime jurídico que lhes dá suporte depende da vitalidade das lutas travadas por sua implementação. Nesse sentido, a incorporação de novos atores e novas lutas representa, além de solidariedade e de visão tática, uma exigência prática e teórica. Ou seja, a defesa contínua do direito à moradia depende da unificação das lutas urbanas que, por ora, se mobilizam em torno do direito à cidade. Sua capacidade de intervenção política tem demonstrado que, diante da complexidade do real, é possível reinventar não apenas as formas de luta por justiça, mas também as razões para lutar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFIUNE, Giulia. Olimpíada? Não, obrigado. 11 fev. 2016. In: *Pública* – Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo. Disponível em: <http://apublica.org/2016/02/olimpiada-nao-obrigado/>. Acesso em: 12 fev. 2016.
- ALFONSIN, Betânia. *Da Escala Local à Escala Global: tendências hegemônicas de privatização do espaço público e resistências contra-hegemônicas em Porto Alegre*. In: *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, Porto Alegre, n. 11, p. 79-100, 2010. Disponível em: <http://seer.uniritter.edu.br/index.php/direito/article/view/464/287>. Acesso em: 05 maio 2015.
- ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 1997.
- ALFONSIN, Betânia. Resgatando o processo de preparação da Copa de 2014 em Porto Alegre e problematizando os “legados”. In: SOARES, Paulo Roberto (org.). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre: Deriva, 2015. p. 237-254.
- ALFONSIN, Betânia; CAFRUNE, Marcelo; KONZEN, Lucas. O exercício do direito à moradia como estopim de mudanças jurídicas, políticas e territoriais: um estudo de caso em Porto Alegre. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 225-245.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- ALFONSIN, Jacques. *A fome como efeito de violação do direito humano de acesso à terra e à alimentação*. In: ALFONSIN, Jacques. *Das Legalidades Injustas às (I)Legalidades Justas: estudos sobre direitos humanos, sua defesa por assessoria jurídica popular em favor de vítimas do descumprimento da função social da propriedade*. Porto Alegre: Armazém Digital, 2013. p. 83-107.
- ALFONSIN, Jacques. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SAFe, 2003.
- AMAZONAS. *Lei n. 3.496 de 31 de março de 2010*. Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, 31 mar. 2010.
- AMAZONAS. *Lei Ordinária n. 3.418, de 03 agosto de 2009*. Dispõe sobre a concessão de isenção de tributos estaduais relativos a fatos geradores relacionados às competições da Copa das Confederações da Fédération Internationale de Football Association - FIFA de 2013 e da Copa do Mundo da FIFA de 2014. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, 03 ago. 2009.

- AMAZONAS. *Lei n. 4.045, de 13 de junho de 2014*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa do Mundo FIFA de 2014, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, 13 jun. 2014.
- AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ANCOP. *Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil*. 2ª ed. Disponível em: https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/06/dossie_megaeventos_violacoesdedireitos2012.pdf. Acesso em: 14 set. 2015.
- ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-74.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. 2013. xxvi, 457 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14599>. Acesso em: 27 dez. 2015.
- AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], n. 91, 2010. Disponível em: <http://rccs.revues.org/4491>; Acesso em: 30 set. 2015. DOI: 10.4000/rccs.4491
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO; Zander (org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAHIA. *Decreto n. 11.289, de 30 de outubro de 2008*. Procede à Alteração nº 108 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Diário Oficial, Salvador, 31 out. 2008.
- BAHIA. *Decreto n. 12.156, de 28 de maio de 2010*. Procede à Alteração nº 135 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Diário Oficial, Salvador, 29 e 30 maio 2010.
- BAHIA. *Decreto n. 12.444, de 26 de outubro de 2010*. Procede à Alteração nº 139 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Diário Oficial, Salvador, 27 out. 2010.
- BAHIA. *Decreto n. 13.165, de 11 de agosto de 2011*. Procede à Alteração nº 147 ao Regulamento do ICMS e dá outras providências. Diário Oficial, Salvador, 12 ago. 2011.
- BAHIA. *Decreto n. 14.087, de 10 de agosto de 2012*. Dispõe sobre a isenção e suspensão do ICMS nas operações e prestações relacionadas com a Copa das Confederações FIFA 2013 e a Copa do Mundo FIFA 2014. Diário Oficial, Salvador, 11 e 12 ago. 2012.

- BAHIA. *Lei n. 11.909 de 04 de maio de 2010*. Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito interno, altera as Leis nº 7.599, de 07 de fevereiro de 2000, e nº 11.477, de 01 julho de 2009, e dá outras providências. Diário Oficial, Salvador, 05 maio 2010.
- BAHIA. *Lei n. 12.583 de 04 de julho de 2012*. Concede isenção do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITD, do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA e das Taxas do Estado da Bahia, em relação às atividades concernentes à Copa das Confederações da FIFA de 2013 e à Copa do Mundo da FIFA de 2014. Diário Oficial, Salvador, 05 jul. 2012.
- BAHIA. *Lei n. 12.821 de 17 de junho de 2013*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e a Copa do Mundo FIFA de 2014. Diário Oficial, Salvador, 18 jun. 2013.
- BAIERLE, Sérgio. *A era dos convênios: as ONGs e a insustentável mercantilização da solidariedade*. Porto Alegre: ONG Cidade, 2006. Disponível em: <http://ongcidade.org/site/arquivos/artigos/eraconvencios455ddef79926f.pdf>. Acesso em: 1º out. 2015.
- BAIERLE, Sérgio. OP ao Termidor? In: VERLE, J.; BRUNET, L. *Construindo um novo mundo: avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre/Brasil*. Porto Alegre: Guayi, 2002. p. 132-164. Disponível em: http://ongcidade.org/site/arquivos/artigos/OP_Johannesburgo40fed83c31472.doc. Acesso em: 1º fev. 2016.
- BARROSO, Luís Roberto. A doutrina brasileira da efetividade. In: BARROSO, L. R. *Temas de Direito Constitucional. Tomo III*. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2005.
- BARROSO. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. In: BARROSO, L. R. *Temas de Direito Constitucional. Tomo IV*. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2009.
- BASSUL, José Roberto. A Constitucionalização da Questão Urbana. In: *Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças*. Vol. IV. Brasília: Senado, 2008. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana/view>. Acesso em: 02 out. 2015.
- BASSUL, José Roberto. Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: 2011. Disponível em: http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCidade10PA%20-%20Bassul_20102011120436.pdf. Acesso em: 02 out. 2015.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos. ROSSBACH, Ana Claudia (org.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo. Aliança das Cidades, 2010. Disponível em:

https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch5.pdf. Acesso em: 02 out. 2015.

BELO HORIZONTE. *Decreto n. 14.066, de 11 de agosto de 2010*. Regulamenta a Lei nº 9.952/10, que “institui a Operação Urbana de Estímulo ao Desenvolvimento da Infraestrutura de Saúde, Turismo e de Negócios, visando atender às demandas da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014, no Município de Belo Horizonte”. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 12 ago. 2010.

BELO HORIZONTE. *Lei n. 9.959, de 20 de julho de 2010*. Altera as leis nº 7.165/96 - que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte - e nº 7.166/96 - que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município -, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 21 jul. 2010.

BELO HORIZONTE. *Lei n 10.689, de 26 de dezembro de 2013*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações Fifa 2013 e a Copa do Mundo Fifa 2014 e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 27 dez. 2013.

BELO HORIZONTE. *Lei n. 9.721, de 13 de julho de 2009*. Dispõe sobre a isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN - para Fédération Internationale de Football Association - FIFA -, nas hipóteses que menciona, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 14 jul. 2009.

BELO HORIZONTE. *Lei n. 9.813, de 18 de janeiro de 2010*. Autoriza o Executivo a contratar financiamento com a Caixa Econômica Federal e/ou com outra instituição financeira ou entidade de crédito definida pelo Governo Federal, a oferecer garantias, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 19 jan. 2010.

BELO HORIZONTE. *Lei n. 9.952, de 5 de julho de 2010*. Institui a Operação Urbana de Estímulo ao Desenvolvimento da Infraestrutura de Saúde, de Turismo Cultural e de Negócios, visando atender às demandas da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 no Município. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 06 jul. 2010.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999. Disponível em: <http://staticsp.atualidadesdodireito.com.br/marcelonovelino/files/2012/08/Constituio%C3%A7%C3%A3o-dirigente-e-garantia.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2016.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. *In: Boletim de Ciências Económicas*. Vol. 49, 2006, Coimbra: Faculdade de Direito, pp. 57-77. Disponível em: https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt. Acesso em: 04 mar. 2016.

- BOITO JR., Armando. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. São Paulo: FGV, 2012. Disponível em:
<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>. Acesso em: 13 set. 2015.
- BONDUKI, Nabil. A Reforma Urbana no Processo de Participação Popular na Constituinte. In: *Constituição 20 Anos: Estado, Democracia e Participação Popular*: caderno de textos. Brasília: Edições Câmara, 2009. Disponível em:
http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2441/constituicao_20_anos_caderno.pdf. Acesso em: 09 set. 2012.
- BONDUKI, Nabil. Avanços, limitações e desafios da política habitacional do Governo Lula: direito à habitação em oposição ao direito à cidade. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 293-317.
- BORJA, Jordi; FORN, Manuel de. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. In: *Espaço e Debates*: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano XVI, n. 39, 1996, São Paulo. p. 32-47.
- BOURDIEU, Pierre. *Sobre a Televisão*. – Seguido de *A Influência do Jornalismo e Os Jogos Olímpicos* (tradução de Maria Lúcia Machado). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- BOWMAN, Kirk. Futebol / Fútbol, Identity, and Politics in America Latina. In: *Latin American Research Review*. Vol. 50, n. 3, 2015, Latin American Studies Association.
- BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em:
<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16082012-125217/>. Acesso em: 21 set. 2015.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras dos anos 90. In: *XII Congresso Brasileiro de Sociologia*. Belo Horizonte: UFMG, 2005. Disponível em:
http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=412&Itemid=171. Acesso em: 21 ago. 2015.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União, Brasília, 05 out. 1988.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. *Quadro geral: execução financeira das obras e ações*. Última atualização: 15 abr. 2015. Disponível em:
<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/empreendimentos/investimentos.seam?menu=2&assunto=tema>. Acesso em: 28 jan. 2016.

- BRASIL. *Decreto de 14 de janeiro de 2010* (não numerado, consolidado). Institui o Comitê Gestor para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 jan. 2010.
- BRASIL. *Decreto de 1º de novembro de 2006* (não numerado). Institui Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração de projeto de políticas públicas de competência do Governo Federal, visando à candidatura do Brasil como sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, 3 nov. 2006.
- BRASIL. *Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Diário Oficial da União, Brasília, 7 jul. 1992.
- BRASIL. *Decreto n. 7.034, de 15 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre a divulgação, por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, de dados e informações relativos à Copa do Mundo de Futebol de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, 16 dez. 2009.
- BRASIL. *Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009*. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 2009.
- BRASIL. *Decreto n. 7.177, de 12 de maio de 2010*. Altera o Anexo do Decreto no 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 maio 2010.
- BRASIL. *Decreto n. 7.319, de 28 de setembro de 2010*. Regulamenta a aplicação do Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol – RECOPA, de que tratam os arts. 17 a 21 da Lei no 12.350, de 20 de dezembro de 2010. (Redação dada pelo Decreto n° 7.525, de 2011). Diário Oficial da União, Brasília, 29 set. 2010.
- BRASIL. *Decreto n. 7.578, de 11 de outubro de 2011*. Regulamenta as medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014 de que trata a Lei n. 12.350, de 20 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, 13 out. 2011.
- BRASIL. *Decreto n. 7.581, de 11 de outubro de 2011*. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei n° 12.462, de 4 de agosto de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, 13 out. 2011.
- BRASIL. *Decreto n. 7.783, de 7 de agosto de 2012*. Regulamenta a Lei n° 12.663, de 5 de junho de 2012, que dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013. Diário Oficial da União, Brasília, 08 ago. 2012.
- BRASIL. *Decreto n. 8.463, de 5 de junho de 2015*. Regulamenta as medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016 de que trata a Lei n° 12.780, de 9 de janeiro de 2013, e

altera o Decreto nº 7.578, de 11 de outubro de 2011, que regulamenta as medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014 de que trata a Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 08 jun. 2015.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6o da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 15 fev. 2000.

BRASIL. *Exposição de Motivos: MP 497, de 27 de julho de 2010*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-111-MF-MP-ME-MCT-MDIC-MT-MPV-497-10.htm. Acesso em: 25 jan. 2016.

BRASIL. *Lei Federal n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jan. 1973.

BRASIL. *Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 1993.

BRASIL. *Lei Federal n. 9.636, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2o do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 maio 1998.

BRASIL. *Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. *Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jan. 2002.

BRASIL. *Lei Federal n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 2004.

BRASIL. *Lei Federal n. 11.124, de 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jun. 2005.

BRASIL. *Lei Federal 11.481, de 31 de maio de 2007*. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 maio 2007, edição extra.

- BRASIL. *Lei Federal n. 11.888, de 24 de dezembro de 2008*. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, 26 dez. 2008.
- BRASIL. *Lei Federal n.11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 08 jul. 2009.
- BRASIL. *Lei Federal n. 12.350, de 20 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; (...) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 dez. 2010.
- BRASIL. *Lei Federal n. 12.348, de 15 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre o limite de endividamento de Municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, (...); e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 dez. 2010.
- BRASIL. *Lei Federal n. 12.462, de 4 de agosto de 2011*. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (...). Diário Oficial da União, Brasília, 05 ago. 2011.
- BRASIL. *Lei Federal n. 12.780, de 9 de janeiro de 2013*. Dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jan. 2013.
- BRASIL. *Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jan. 2015.
- BRASIL. *Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2015.
- BRASIL. *Lei Federal n. 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2o do art. 6o da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, 29 jun. 2015.
- BRASIL. *Medida Provisória n. 2.185-35, de 24 de agosto de 2001*. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 27 ago. 2001.

- BRASIL. *Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001*. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 05 set. 2001, edição extra.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. *Convênio ICMS n. 108, de 26 de setembro de 2008*. Diário Oficial da União, Brasília, 01 out. 2008.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho Nacional das Cidades. *5ª Conferência Nacional das Cidades, 2013*. Disponível em:
<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/conselho-das-cidades/o-conselho.html>. Acesso em: 19 ago. 2015.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho Nacional das Cidades. *Prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos: Histórico das ações do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades. 2007*. Disponível em:
http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Documento_Historico_da_discussao_de_conflitos_2.pdf. Acesso em: 10 set. 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho Nacional das Cidades. *Resolução n. 34, de 01 de julho de 2005* (Alterada pela Resolução Recomendada n. 164, de 26 de março de 2014). Diário Oficial da União, Brasília, 14 jul. 2005. Disponível em:
http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf. Acesso em: 11 fev. 2016.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho Nacional das Cidades. *Resolução Recomendada n. 87, de 08 de dezembro de 2009*. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, 25 maio 2010. Disponível em:
<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>. Acesso em: 10 set. 2011
- BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho Nacional das Cidades. *Resolução Normativa n. 19, de 18 de setembro de 2015*. Aprova o Regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades. Disponível em:
<http://app.cidades.gov.br/6conferencia/legislacao/regimento-da-6%C2%AA-confer%C3%AAncia.html>. Acesso em: 05 fev. 2016.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos*. abr. 2010. Disponível em:
<http://www.ceaf.mp.pr.gov.br/arquivos/File/apres2409daniel.pdf>. Acesso em: 11 set. 2011.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Mandado de Segurança n. 48.316 - MG (2015/0106718-5)*. Victor Hugo Arruda; Elder Carmo dos Santos; Anderson Santos da Silva; Mario Fernandes Vieira; e Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Og Fernandes. Trânsito em julgado em: 18 nov. 2015. Acesso em: 27 jan. 2016.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar (AC) n. 4085/SP*. Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Massa Falida de Soma Equipamentos Industriais Ltda.; e Melhoramentos Agrícola Vifer Ltda. Relator: Ministro Dias Toffoli. Aguarda Julgamento. Acesso em: 27 jan. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4615/CE*. Procuradoria Geral da República; Estado do Ceará e Assembleia Legislativa. 07 jun. 2011. Relator: Ministro Roberto Barroso. Aguardando Julgamento. Acesso em: 23 jan. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4655/DF*. Procuradoria Geral da República; Presidente da República e Congresso Nacional. 09 set. 2011. Relator: Ministro Luiz Fux. Aguardando Julgamento. Acesso em: 23 jan. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n. 487*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br> Acesso em: 13 set. 2015.
- CAFRUNE, Marcelo. Inadimplemento do Direito à Moradia e Legitimidade da Ocupação: o Caso Circo-Escola em São Paulo. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, jul. 2014. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/8337>. Acesso em: 05 maio 2015.
- CAFRUNE, Marcelo. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política. *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, Porto Alegre, n. 11, p. 197-217, 2010. Disponível em: <http://seer.uniritter.edu.br/index.php/direito/article/view/503/310>. Acesso em: 05 maio 2015.
- CAFRUNE, Marcelo; GONÇALVES, Veronica. Aprovação dos Projetos “Pontal do Estaleiro” e “Gigante para sempre” em Porto Alegre: legislação à la carte? *In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*. Ano V, vol. 30, jun./jul. 2010. p. 5-23.
- CAIXA. Caixa Econômica Federal. *Números do Programa Minha Casa, Minha Vida*. 29 fev. 2016. Disponível em: <<http://mcmv.caixa.gov.br/numeros>>. Acesso em: 22 mar. 2016
- CARLET, Flávia. *Advocacia Popular: práticas jurídicas e sociais no acesso ao direito e à justiça aos movimentos sociais de luta pela terra*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília. 2010
- CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2015.
- CARVALHO, Carlos. ‘Como é que você vai botar o pobre ali?’, diz bilionário ‘dono da Barra da Tijuca’. BBC Brasil. 10 ago. 2015. Entrevista concedida a Jefferson Puff. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150809_construtora_olimpiada_jp. Acesso em: 30 jan. 2016.

- CARVALHO, Cláudio Oliveira de; RODRIGUES, Raoni. O Novo Código de Processo Civil e as ações possessórias – novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? *In: Revista de Direito da Cidade*. vol. 07, n. 4, 2015. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20912/15356>. Acesso em: 15 fev. 2016.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, Mônica de; GAGLIARDI, Clarissa. A “Cidade Global” Avança sobre a “Cidade Operária”: a recepção da Copa do Mundo em São Paulo. *In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 465-482.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *In: Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, jul. 1996. p. 152-166.
- CASTRO, Demian G. *et al.* O Projeto Olímpico da Cidade do Rio de Janeiro: reflexões sobre os impactos dos megaeventos esportivos na perspectiva do direito à cidade. *In: CASTRO, Demian G.; GAFFNEY, Christopher; NOVAES, Patrícia R.; RODRIGUES, Juciano; SANTOS, Carolina P.; SANTOS JR. Orlando A. dos (org.). Rio de Janeiro: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-40.
- CASTRO, Demian G. Governança Urbana Empreendedorista e Megaeventos Esportivos. *In: Geo UERJ*, Ano 15, n. 24, v. 1, 1º sem. 2013. P. 37-60. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/5058/5021>. Acesso em: 26 dez. 2015.
- CASTRO, Demian G.; GAFFNEY, Christopher; NOVAES, Patrícia R.; RODRIGUES, Juciano; SANTOS, Carolina Pereira dos; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. O Projeto Olímpico da Cidade do Rio de Janeiro: reflexões sobre os impactos dos megaeventos esportivos na perspectiva do direito à cidade. *In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 409-435.
- CASTRO, Demian G.; NOVAES, Patrícia R. Copa do Mundo 2014 e os Impactos no Direito à Moradia: uma análise das cidades-sede brasileiras. *In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015a. p. 79-103.
- CASTRO, Demian G.; NOVAES, Patrícia R. Empreendedorismo Urbano no contexto dos megaeventos esportivos: impactos no direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro. *In: CASTRO, Demian G.; GAFFNEY, Christopher; NOVAES, Patrícia R.; RODRIGUES, Juciano; SANTOS, Carolina P.; SANTOS JR. Orlando A. dos (org.). Rio de Janeiro: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015b. p. 63-88.

- CEARÁ. *Lei n. 14.305, de 02 de março de 2009*. Concede a isenção do imposto sobre a operação de circulação de mercadorias e da prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), nas operações e prestações diretamente vinculadas às realizações da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, ou aos eventos a elas relacionados. Diário Oficial, Fortaleza, 05 mar. 2009.
- CEARÁ. *Lei n. 14.789, de 25 de agosto de 2010*. Autoriza o Poder Executivo a contratar financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e dá outras providências. Diário Oficial, Fortaleza, 26 ago. 2010.
- CEARÁ. *Lei n. 14.882, de 27 de janeiro de 2011*. Dispõe sobre procedimentos ambientais simplificados para implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo. Diário Oficial, Fortaleza, 31 jan. 2011.
- CEARÁ. *Lei n. 15.279, de 28 de dezembro de 2012*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e à Copa do Mundo FIFA de 2014. Diário Oficial, Fortaleza, 31 dez. 2012.
- CHADE, Jamil. *A Copa Como Ela É: a história de dez anos de preparação para a Copa de 2014. E-book*. Breve Companhia. Reportagem. São Paulo: Schwarcz, Companhia das Letras, 2014.
- CHAUÍ, Marilena. *Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.
- CLICRBS. *Fortunati assumirá Secretaria Especial para Copa em Porto Alegre*. 2008. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/esportes/rs/noticias/default,2269904,Fortunatti-assumira-Secretaria-Especial-para-Copa-em-Porto-Alegre.html>. Acesso em: 04 set. 2010.
- CNJ. *Aumentam contratações de detentos e egressos nas obras da Copa*. 13 abr. 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/h9pg>. Acesso em: 11 mar. 2016.
- CNJ. *CNJ cobra do RS cumprimento de acordo para emprego de detentos em obras da Copa*. 07 maio 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/b9sg>. Acesso em: 11 mar. 2016.
- CNJ. *Começa atendimento para a Copa, no Aeroporto Salgado Filho*. 20 jun. 2014a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/6c2d>. Acesso em: 11 mar. 2016.
- CNJ. Corregedoria. *Portaria n. 154, de 13 de dezembro de 2012*. Cria grupo de trabalho. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/portaria-n154-13-12-2013-corregedoria.pdf. Acesso em: 11 mar. 2016.
- CNJ. *Inscrições para o I Encontro do Fórum sobre conflitos fundiários estão abertas*. 2009. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7497&Itemid=896. Acesso em 10 set. 2011.

CNJ. *Obras da Copa do Mundo empregaram 682 detentos e ex-detentos*. 06 jun. 2014b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/8nch>. Acesso em: 11 mar. 2016.

CONTRATO DE CIDADE SEDE. Tradução juramentada de *Host City Agreement*, assinado pela FIFA, pelo Comitê Organizador Local da Copa do Mundo FIFA 2014 do Brasil e pelo Município de São Paulo. Tradução nº 762/2011 do Tradutor Público Pérsio Burkinski, Matrícula nº 1563 da Junta Comercial do Estado de São Paulo. 2011.

COPA. *Centros de Distribuição de Ingressos* (adaptado). abr. 2014. Disponível em: http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/infografico_centro_distribuicao_ingressos_820.png. Acesso em: 11 nov. 2015.

COSTA, Valter de Almeida. Da organização operária aos movimentos sociais: a voz de Itaquera na Copa de 2014. In: GAGLIARDI, Clarissa M. R.; CARVALHO; Mônica (org.). *Megaprojetos, megaeventos, megalópole*: a produção de uma nova centralidade em São Paulo. São Paulo: Olho d'Água, 2015. p. 190-206.

COUTINHO, Joana A. ONGs: origens e (des)caminhos. In: *Lutas Sociais* (PUCSP), São Paulo, v. 13/14, p. 57-65, 2005. Disponível em: http://www.pucsp.br/neils/downloads/v13_14_joana.pdf. Acesso em: 01 out. 2015.

CUIABÁ. *Lei complementar n. 191 de 10 de julho de 2009*. Concede isenção de tributos municipais à FIFA e às entidades vinculadas à organização e realização da Copa das federações da FIFA 2013 e à Copa do Mundo da FIFA de 2014, inclusive para a prestação de serviços relacionados a esses eventos quando contratados diretamente pela FIFA e/ou suas subsidiárias. *Gazeta Municipal*, Cuiabá, 10 jul. 2009.

CUIABÁ. *Lei n 5.652 de 26 de março de 2013*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e a Copa do Mundo FIFA de 2014, e dá outras providências. *Gazeta Municipal*, Cuiabá, 02 abr. 2013.

CURITIBA. *Lei Complementar n. 77, de 04 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a isenção do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS para Fédération Internationale de Football Association - FIFA, nas hipóteses que menciona e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Curitiba, 09 nov. 2010.

CURITIBA. *Lei n. 13.620, de 04 de novembro de 2010*. Institui Potencial Construtivo relativo ao Estádio Joaquim Américo Guimarães. *Diário Oficial do Município*, Curitiba, 09 nov. 2010.

CURITIBA. *Lei n. 14.219, de 28 de dezembro de 2012*. Altera dispositivos da Lei n. 13.620, de 4 de novembro de 2010. *Diário Oficial do Município*, Curitiba, 28 dez. 2012.

CURITIBA. *Lei n. 14.310, de 11 de setembro de 2013*. Dispõe sobre a contratação de operação de crédito com a Caixa Econômica Federal. *Diário Oficial do Município*, Curitiba, 11 set. 2013.

- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (org.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- DISTRITO FEDERAL. *Lei n. 5.104, de 2 de maio de 2013*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações da FIFA 2013 e à Copa do mundo da FIFA 2014, no Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 03 maio 2013.
- DISTRITO FEDERAL. *Lei n. 5.254, de 20 de dezembro de 2013*. Dispõe sobre a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC na Administração Direta e Indireta do Distrito Federal. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 23 dez. 2013.
- ESPN. O país da Copa tem 'campos de concentração' para os excluídos (vídeo). 19 jun. 2010. Disponível em:
http://espn.estadao.com.br/noticia/129749_VIDEO%20O%20PAIS%20DA%20OPA%20TEM%20CAMPOS%20DE%20CONCENTRACAO%20PARA%20OS%20EXCLUIDOS. Acesso em: 03 jul. 2012.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Esportes. *Festa toma conta das sedes da Copa do Mundo de 2014*. 31 maio 2009. Disponível em:
<http://www.estadao.com.br/noticias/esportes,festa-toma-conta-das-sedes-da-copa-do-mundo-de-2014,380035,0.htm>. Acesso em: 06 set. 2010.
- EICK, Volker. Aumentando os Lucros (com Sangue): COI e FIFA na neoliberalização global. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 503-521.
- FACEBOOK. *Ocupe Estelita e Ocupa Cais Mauá juntos no Segunda Seca - Largo da Epatur*. 08 set. 2014. Disponível em:
<https://www.facebook.com/events/656012117846479/permalink/657674044346953/> Acesso em; 14 set. 2015.
- FACHIN, Luiz Edson. *A Função Social da Posse e a Propriedade Contemporânea*. Porto Alegre: SAFe, 1988.
- FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas). UNICAMP: Campinas (SP), 2005.
- FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso Fernandes. *A sociologia jurídica no Brasil*. Porto Alegre: SAFe, 1991.
- FELLOWS, Winnie Emily. *Ativismo democrático e empreendedorismo urbano: encontro marcado em novas democracias*. 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.
- FERNANDES, Edésio. Direito e Gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 123-139.

- FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini (org.). *Estado de Direito Ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 293-330.
- FERNANDES, Edésio. Juízes: despreparados, ou ideológicos? In: *Revista JAM Jurídica*. Ano XVII, n. 8, agosto, 2012, p. 3-5. Disponível em: http://xa.yimg.com/kq/groups/14581923/682517340/name/agosto__2012_pdf.pdf. Acesso em: 07 jul. 2015.
- FERNANDES, Edésio. Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e Além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. In: *Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças*. Vol. IV. Brasília: Senado, 2008. Disponível em: http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil/at_download/file. Acesso em: 02 fev. 2015.
- FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: *Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”*, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21-26 ago. 2005. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/propurbcred.doc. Acesso em 11 set. 2011.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. Um teatro milionário. In: JENNINGS, Andrew. *Brasil em Jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* São Paulo: Boitempo, 2014.
- FNRU. *Nota do Fórum Nacional de Reforma Urbana sobre o Código de Processo Civil*. 20 mar. 2015. Disponível em: <http://reforma-urbana.tumblr.com/post/114131380518/nota-do-f%C3%B3rum-nacional-de-reforma-urbana-sobre-o>. Acesso em: 26 jan. 2016.
- FORTALEZA. *Lei n. 9.439, de 29 de dezembro de 2008*. Concede isenção, por tempo determinado, dos tributos municipais à FIFA e às entidades vinculadas à organização e à realização da copa mundial da FIFA de 2014, relativamente aos serviços, rendas, receitas e bens diretamente afetados a esta finalidade. Diário Oficial do Município, Fortaleza, 30 dez. 2008.

- FORTALEZA. *Lei n. 9.586, de 30 de dezembro de 2009*. Autoriza o chefe do Poder Executivo a contrair o empréstimo que indica e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, 30 dez. 2009 (suplemento).
- FORTALEZA. *Lei n. 9.986, de 28 de dezembro de 2012*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações de 2013 e à Copa do Mundo de 2014 e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, 07 jan. 2013.
- FORTALEZA. *Lei n. 9.987, de 28 de dezembro de 2012*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações de 2013 e à Copa do Mundo de 2014 e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, 07 jan. 2013.
- FORTALEZA. *Lei n. 9.988, de 28 de dezembro de 2012*. Institui o incentivo de benefícios fiscais relacionados com a realização da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo de 2014. Diário Oficial do Município, Fortaleza, 07 jan. 2013.
- FREITAS, Clarissa Sampaio. Copa do mundo de 2014 em Fortaleza: segregação socioespacial e acentuação da informalidade urbana. *In: COSTA, Maria Clelia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria (org.). Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2015. p. 193-213.
- FRIENDLY, Abigail. The right to the city: theory and practice in Brazil. *In: Planning Theory & Practice*, n. 14, v. 2, 2013, London. pp. 158-179. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14649357.2013.783098>. Acesso em: 13 abr. 2015.
- FROTA, Henrique Botelho. Copa do mundo de 2014 e seu impacto na ordem jurídica: alterações legislativas para viabilizar o megaevento. *In: COSTA, Maria Clelia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria (org.). Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2015. p. 145-162.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil*. 2ª ed. Belo Horizonte, 2005.
- GAFFNEY, Christopher. Arenas de Conflito: os processos conflituosos durante a preparação para a Copa do Mundo no Brasil. *In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015a. p. 185-202.
- GAFFNEY, Christopher. CONTRATO FIFA: fechamento de ruas e desrespeito à legislação brasileira. *Comunicação INCT Observatório das Metrópoles*. 14 nov. 2012. Entrevista concedida a Breno Preto. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=425:contrato-fifa-fechamento-de-ruas-indeniza%C3%A7%C3%B5es-e-desrespeito-%C3%A0-legisla%C3%A7%C3%A3o-brasileira&Itemid=164&lang=pt. Acesso em: 20 nov. 2015.
- GAFFNEY, Christopher. Segurança Pública e os Megaeventos no Brasil. *In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015b. p. 165-184.

- GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato. *Estado, Atores Predominantes e Coalizões Para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada*. Texto para Discussão. n. 2098. Brasília, IPEA, jun. 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4416/1/td_2098.pdf. Acesso em 26 dez. 2015.
- GENRO, Tarso. *A Internacional do Capital Financeiro*. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (org.). *A internacional do Capital Financeiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 11-16. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/publicacoesfpa/wp-content/uploads/2014/10/mioloPalhares.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Cívicas no Brasil Contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2010.
- GOUGON. Charge: Direito à Moradia. In: SOUSA JR., José Geraldo de (org.). *Introdução Crítica ao Direito: O Direito Achado na Rua*. Vol. 1. 4ª ed. Brasília: UnB, 1993.
- GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A política nacional de regularização fundiária: programa papel passado: avanços e desafios. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 319-339.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: SAFe, 2002. pp. 15-37.
- GUIMARAENS, Maria Etelvina B. *A participação na revisão dos Planos Diretores*. Coleção Cadernos da Cidade, n. 17. CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Jan. 2010.
- HAGINO, Cora Hisae. O direito à cidade e à participação: um estudo de caso do Plano Diretor de Manaus, Amazonas. In: *Confluências*, vol. 13, n. 2. Niterói: PPGSD-UFF, nov. 2012, pp. 75-98. ISSN 1678-7145. Disponível em: <http://www.confluencias.uff.br/index.php/confluencias/article/view/305>. Acesso em: 22 ago. 2015.
- HARVEY, David. *O direito à cidade*. Jul. 2013. Disponível em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade>. Acesso em: 14 set. 2015.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: *Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, ano XVI, n. 39, 1996, São Paulo. p. 48-64.

- HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. *In: HARVEY, David. A produção capitalista do espaço*. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2006. P. 163-190.
- HARVEY, David. “La crisis capitalista...”. *Página/12*, Buenos Aires, 16 jan. 2011. Entrevista concedida a Natalia Aruguete. Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-4902-2011-01-18.html>. Acesso em 28 fev. 2016.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 2009.
- HELAL, Ronaldo. *Passes e Impasses: Futebol e cultura de massa no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: SAFe, 1991.
- HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HORNE, John. Notas para uma Cultura Política dos Megaeventos Esportivos: reflexões críticas sobre os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Verão de Londres 2012. *In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 485-501.
- IACOVINI, Victor. Mobilidade urbana, transportes e VLT Parangaba/mucuripe: histórico, conceitos, conflitos e impactos sócio-espaciais. *In: COSTA, Maria Clelia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria (org.). Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2015. p. 251-295.
- IBGE. *IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2014*. 28 ago. 2014. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2704>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- IKUTA, Fernanda Keiko. Moradia popular, projeto de cidade e megaeventos esportivos: a invisibilidade dos conflitos urbanos na cidade modelo. *In: FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. F.; BALISKI, Patrícia (org.). Curitiba: os impactos da copa do mundo 2014*. Curitiba: Kairós, 2015. p. 35-83.
- IPEA. *Nota Técnica nº 5: “Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)”*. Brasília, nov. 2013, Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecn icadirur05.pdf. Acesso em: 10 abr. 2015.
- IPEA. *Seminário aborda problemas atuais das cidades*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25880&catid=8&Itemid=6. Acesso em: 13 set. 2015.
- IVO, Any Brito Leal. Governança urbana e atores sociais: Uma “nova” governança urbana? Arenas e conflitos na Copa 2014 em Salvador. *In: SOUZA, Angela*

Gordilho (org.). *Salvador: os impactos da copa do mundo 2014*. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 115-136.

JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle vs. Cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato Raul (org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 145-176

JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. In: SADER, Emir (org.). *Movimentos Sociais na transição democrática*. São Paulo: Cortez, 1987.

JACOBI, Pedro. Os velhos problemas, mas sem o déficit. In: KOUTZII, Flávio. *Nova República: um balanço*. Porto Alegre: L&PM, 1986.

JOSEPHI, Pedro César. O que a luta pelo direito à cidade tem a ver com o Ocupe Estelita? In: *Direitos Urbanos - Recife*. Disponível em: <https://direitosurbanos.wordpress.com/2014/05/27/o-que-a-luta-pelo-direito-a-cidade-tem-a-ver-com-o-ocupe-estelita/> Acesso em: 14 set. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários ao RDC: Lei nº 12.462/11 e Decreto nº 7.581/11*. São Paulo: Dialética, 2013.

KANT DE LIMA, Roberto. *Ensaio de Antropologia e de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. A eficácia jurídica do direito fundamental à moradia: uma análise da atuação dos tribunais brasileiros (1988-2006). In: *Revista da AJURIS*, v.37, n. 119, set. 2010a. p. 95-120.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. *Espaços públicos urbanos e pluralismo jurídico: dos bens de uso comum do povo ao direito à cidade*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010b.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 8ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LACERDA, Rosane Freire. *Diferença não é incapacidade: gênese e trajetória histórica da concepção da incapacidade indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos povos indígenas e do texto constitucional de 1988*. 2007. 2 v. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LIBCOM. Foto de Blikkiesdorp, Cidade do Cabo, África do Sul. Autoria não identificada. Disponível em: <http://libcom.org/files/imagecache/gallery/images/Blikkiesdorp-2.jpg>. Acesso em: 03 jul. 2012.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

- MAGALHÃES, Alex Ferreira. *O direito da favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro: uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Pasárgada'*. 2010. 2 v. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2010.
- MANAUS. *Decreto n 2.781, de 14 de maio de 2014*. Dispõe sobre as Áreas de Restrição Comercial durante o evento Copa do Mundo FIFA 2014, e dá outras providências. Diário Oficial, Manaus, 14 maio 2014.
- MANAUS. *Lei n. 1.480, de 08 de julho de 2010*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. Diário Oficial, Manaus, 13 jul. 2010.
- MANAUS. *Lei n. 1353, de 07 de julho de 2009*. Concede isenção de tributos municipais à FIFA e às entidades vinculadas à organização e realização da Copa das Confederações da FIFA 2013 e à Copa do Mundo da FIFA de 2014, inclusive para a prestação de serviços relacionados a esses eventos quando contratados diretamente pela FIFA e/ou suas subsidiárias. Diário Oficial, Manaus, 07 jul. 2009.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Ermínia *et al.* *Cidades Rebeldes. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 19-26.
- MARICATO, Ermínia. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. In: *Agência Carta Maior*. Mai. 2009. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- MARQUES, Sabrina Durigon. *Direito à Moradia*. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015.
- MASCARENHAS, Gilmar. Prefácio. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 7-11.
- MATO GROSSO. *Decreto n. 943, de 10 de janeiro de 2012*. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas-RDC, de que trata a Lei n. 12.462, de 05 de agosto de 2011, no âmbito do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial, Cuiabá, 10 jan. 2012.
- MATO GROSSO. *Lei n. 9.165, de 30 de junho de 2009*. Dispõe sobre a concessão de isenção de tributos estaduais referentes a fatos geradores relacionados às

competições da Copa das Confederações da FIFA de 2013 e da Copa do Mundo da FIFA de 2014. Diário Oficial, Cuiabá, 30 jun. 2009.

MATO GROSSO. *Lei n. 9.647, de 21 de novembro de 2011*. Autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito perante a Caixa Econômica Federal - CEF para atender os processos de enquadramento e habilitação de proposta de financiamento formulada no âmbito da Linha de Financiamento de Contrapartida - CPAC, tendo em vista a realização dos jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014 na Capital do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Diário Oficial, Cuiabá, 21 nov. 2011.

MATO GROSSO. *Lei n. 9.890, de 16 de janeiro de 2013*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e a Copa do Mundo FIFA de 2014, e dá outras providências. Diário Oficial, Cuiabá, 16 jan. 2013.

MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. *Megaeventos e direito à moradia: como opera o empreendedorismo urbano no contexto do neodesenvolvimentismo. O caso do Parque Olímpico no Rio de Janeiro*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENEGAT, Rualdo; CARRARO, Clovis Carlos. *Manual para saber por que o Guaíba é um lago: Análise integrada de geologia, geomorfologia, hidrografia, estratigrafia e história da ciência*. Armazém Digital, 2009.

MERCOCIUDADES. *Descrição da Rede*. s/d. Disponível em: <http://www.mercociudades.net/pt-br/node/2251>. Acesso em: 20 fev. 2016.

MINAS GERAIS. *Decreto n. 46.160, de 22 de fevereiro de 2013*. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, no âmbito do Poder Executivo. Diário do Executivo, Belo Horizonte, 25 fev. 2013.

MINAS GERAIS. *Lei n. 18.310, de 04 de agosto de 2009*. Concede isenção tributária às entidades vinculadas à realização da Copa das Confederações da FIFA de 2013 e da Copa do Mundo da FIFA de 2014. Diário do Executivo, Belo Horizonte, 05 ago. 2009.

MINAS GERAIS. *Lei n. 19.960, de 23 de dezembro de 2011*. Autoriza o Poder Executivo a realizar operação de crédito com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID - e dá outras providências. Diário do Executivo, Belo Horizonte, 24 dez. 2011.

MINAS GERAIS. *Lei n. 20.711, de 11 de junho de 2013*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações Fifa 2013 e à Copa do Mundo Fifa 2014 e dá outras providências. Diário do Executivo, Belo Horizonte, 12 jun. 2013.

MJ. Ministério da Justiça. *SESGE*. [2011] Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/grandes-eventos/grandes-eventos-1/sesge>. Acesso em: 18 jan. 2016.

- MJ. Secretaria de Assuntos Legislativos. Série Pensando o Direito. *Relatório Final da Pesquisa MJ/SAL E IPEA: Direito à Moradia e Legitimação de Posse*. - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Direito da Cidade – NEPEC/UERJ. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Apresentacao-pesquisa-N%C3%A3o-tinha-Teto-N%C3%A3o-tinha-Nada.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2016.
- MOLOTCH, Harvey. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. In: *American Journal of Sociology*, vol. 82, n. 2, set. 1976, p. 309-332. Chicago: University Chicago Press. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2777096>. Acesso em: 14 fev. 2016.
- MORAES, Daniela Marques de. *A importância do olhar do outro para a democratização do acesso à justiça*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- MOROSO, Karla; MÜLLER, Cristiano. Megaeventos, desenvolvimento e violações aos direitos humanos em Porto Alegre. In: SOARES, Paulo Roberto (org.). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre: Deriva, 2015. p. 255-283.
- MPL. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 13-18.
- MPL. São Paulo. *Apresentação*. 2015a. Disponível em: <http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/>. Acesso em: 20 nov. 2015.
- MPL. São Paulo. *Mobilidade urbana como um problema*. 2015b. Disponível em: <http://saopaulo.mpl.org.br/2014/01/14/mobilidade-urbana-como-um-problema/>. Acesso em: 20 nov. 2015.
- NASCIMENTO, Denise Morado. A Cidade-Negócio e o Programa Minha Casa Minha Vida no Contexto da Copa 2014. In: OLIVEIRA JR., Hélio R.; FREITAS, Daniel M.; TONUCCI FILHO, João B. M. (org.). *Belo Horizonte: os impactos da copa do mundo 2014*. Belo Horizonte: Del Rey; Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 97-120.
- NATAL. *Decreto n. 9.828 de 26 de outubro de 2012*. Regulamenta a Lei Municipal n. 5.901, de 4 de fevereiro de 2009, que concede isenção dos tributos municipais, por tempo determinado, às operações necessárias para a organização ou a realização da Copa Mundial da FIFA de 2014. Diário Oficial do Município, Natal, 27 out. 2012.
- NATAL. *Decreto n. 9.927, de 08 de abril de 2013*. Institui a Comissão Especial de Suporte e Acompanhamento aos procedimentos licitatórios e contratuais para as obras de mobilidade do PAC Copa do Mundo 2014 na Cidade do Natal através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Natal, 09 abr. 2013.
- NATAL. *Decreto n. 10.256 de 04 de abril de 2014*. Dispõe sobre a veiculação de anúncios no espaço urbano do Município de Natal, bem como sobre restrições de

práticas comerciais nos períodos que antecedem e durante a realização da Copa do Mundo da FIFA 2014. Diário Oficial do Município, Natal, 07 abr. 2014.

NATAL. *Lei n. 5.901, de 04 de fevereiro de 2009*. Concede isenção dos tributos municipais, por tempo determinado, às operações necessárias para a organização ou a realização da Copa Mundial da FIFA de 2014. Diário Oficial do Município, Natal, 05 fev. 2009.

NATAL. *Lei n. 6.036, de 05 de janeiro de 2010*. Autoriza o Poder Executivo a contratar financiamento com a Caixa Econômica Federal, a oferecer garantias e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Natal, 06 jan. 2010.

NEVES, Eugênio. Charge: *Escanteio*. Disponível em: <http://dialogico.blogspot.com.br/2011/01/copa-do-mundo-e-nossa.html>. Acesso em: 10 dez. 2015.

NINJA. Mídia NINJA. *History*. 2016. Disponível em: <https://ninja.oximity.com/partner/ninja/history>. Acesso em 05 fev. 2016.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. *As Metrôpoles e o Direito à Cidade*. 28 jan. 2016. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1450%3Aas-metr%C3%B3poles-e-o-direito-%C3%A0-cidade&Itemid=164&lang=pt. Acesso em: 05 fev. 2016.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. *Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais*. 20 maio 2009. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=961:conflitos-fundiarios-urbanos-e-rurais&catid=43:noticias&Itemid=50&lang=pt. Acesso em: 10 set. 2011.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. *Direito à Cidade: plataforma global de mobilização social*. 2014. 30 out. 2014. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1025%3Adireito-%C3%A0-cidade-plataforma-global-de-mobiliza%C3%A7%C3%A3o-social&Itemid=164. Acesso em: 19 ago. 2015.

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. *Documento de referência da política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos*. 2007. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/documento_referencia_pol_nac_conflitos_fundi%C3%A1rios.pdf. Acesso em: 10 set. 2011.

OGLIARI, Elder. *Grêmio tenta tirar do Beira-Rio os jogos de Porto Alegre*. Agência Estado. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/esportes,gremio-tenta-tirar-do-beira-rio-os-jogos-de-porto-alegre,379976,0.htm>. Acesso em: 06 fev. 2010.

OLIVEIRA, Clarice Misoczky de. *Empreendedorismo urbano e práticas de planejamento: a Copa do Mundo e os grandes projetos urbanos em Porto Alegre*. 2013. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

- OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, Nelma Gusmão. *O Poder dos Jogos e os Jogos de Poder: os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo*. 2012. 309 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.
- OMENA, Erick. A “copa das manifestações” e os processos de governança urbana no Brasil. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015a. p. 131-163.
- OMENA, Erick. Não foi só por 20 centavos: a “copa das manifestações” e as transformações socioeconômicas recentes nas metrópoles brasileiras. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015b. p. 203-218.
- ONU. Comitê de Direito Econômicos, Sociais e Culturais. *Observación General n. 7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos*. 1997. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC. Acesso em: 07 fev. 2016.
- ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. UNIC/Rio/005, jan. 2009. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2016.
- ONU. United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). *The Habitat Agenda. Istanbul Declaration on Human Settlements*. 1996. Disponível em: <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Istanbul-Declaration-on-Human-Settlements-20061.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2015.
- ONU. *World Urban Forum 7*. Disponível em: <http://wuf7.unhabitat.org/theworldurbanforum>. Acesso em: 21 ago. 2015.
- ORTELLADO, Pablo. *O que os rolezinhos dizem sobre o direito à cidade?* 17 jan. 2014. Disponível em: <http://portal.aprendiz.uol.com.br/arquivo/2014/01/17/o-que-os-rolezinhos-dizem-sobre-o-direito-a-cidade/> Acesso em: 14 set. 2015.
- OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade: Novas perspectivas para a reforma urbana*. Porto Alegre: SAFe, 2002.
- OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 17-39.
- OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia*

adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 39-68.

PARANÁ. *Lei n. 16.473, de 12 de abril de 2010*. Autoriza o Poder Executivo a contratar e garantir financiamento com a Caixa Econômica Federal, até o valor de R\$ 229,5 milhões de reais, para aplicação em obras de infraestrutura previstas no PAC da Mobilidade/COPA 2014. Diário Oficial, Curitiba, 12 abr. 2010.

PARANÁ. *Lei n. 16.734, de 27 de dezembro de 2010*. Isenta dos tributos estaduais que indica, na forma que especifica, os fatos geradores relacionados às competições da Copa das Confederações da FIFA – 2013 e da Copa do Mundo de Futebol FIFA de 2014. Diário Oficial, Curitiba, 27 dez. 2010.

PARANÁ. *Lei 17.551, de 30 de abril de 2013*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do Mundo FIFA 2014. Diário Oficial, Curitiba, 30 abr. 2013.

PERNAMBUCO. *Decreto n. 39.471, de 5 de junho de 2013*. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei Federal n.º 12.462, de 5 de agosto de 2011. Diário Oficial do Estado, Recife, 06 jun. 2013.

PERNAMBUCO. *Lei n. 13.802, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre a concessão de isenção de tributos estaduais referentes a fatos geradores relacionados às competições da Copa das Confederações da Fédération Internationale de Football Association - FIFA de 2013 e da Copa do Mundo da FIFA de 2014. Diário Oficial do Estado, Recife, 17 jun. 2009.

PERNAMBUCO. *Lei n. 14.045, de 30 de abril de 2010*. Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, destinada à realização das intervenções necessárias para a construção do Estádio de Futebol, no Município de São Lourenço da Mata, na Região Metropolitana do Recife, que será sede dos jogos da Copa do Mundo de 2014 e na urbanização de seu entorno, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Recife, 1º maio 2010.

PERNAMBUCO. *Lei n. 14.848, de 22 de novembro de 2012*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e a Copa do Mundo FIFA de 2014. Diário Oficial do Estado, Recife, 23 nov. 2012.

PIMENTEL, Gilberto. *Copa: "houve falha de comunicação", dizem secretários*. Revista Carta Capital. 02 abr. 2014. Entrevista concedida a Samantha Maia. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/dialogos-capitais/copa-houve-falha-de-comunicacao-dizem-secretarios-estaduais-5911.html>. Acesso em: 18 jan. 2016.

PINHEIRINHO: *Um Relato Preliminar da Violência Institucional*. Justiça Global, 2012. Disponível em: <http://global.org.br/wp-content/uploads/2012/01/Pinheirinho-um-Relato-Preliminar-da-Viol%C3%Aancia-Institucional.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2012.

PINHEIRO, Valéria; FREITAS, Clarissa Sampaio; NOGUEIRA, Cleiton Marinho Lima; PEREIRA, Alexandre Queiroz. Os Impactos da Copa do Mundo da FIFA

2014 em Fortaleza. In: SANTOS JR.; GAFFNEY; RIBEIRO (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 301-324.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

POCHMANN, Márcio. *Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.

POLIS, Instituto. *Relatório da Pesquisa sobre Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários Urbanos*. Governo Federal, Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). São Paulo/Brasília. jul. 2013. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/2134/2134.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2016.

PONTES, Joelma. *CPI quer identificar responsável por 'caderno de encargos' da FIFA em MT*. 22 set. 2015. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/detalhes/132191>. Acesso em 10 nov. 2015.

PORTAL DA COPA. *Conheça o Projeto de Lei Geral da Copa, enviado hoje ao Congresso*. 19 set. 2011. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/noticia/conheca-o-projeto-de-lei-geral-da-copa-enviado-hoje-ao-congresso>. Acesso em: 26 set. 2011.

PORTAL DA COPA. *Matriz de Responsabilidades*. Última atualização: dez. 2014. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/matriz-responsabilidades>. Acesso em 10 nov. 2015.

PORTO ALEGRE 2014. *Fortunati diz que Secopa está preparada para tornar Porto Alegre sede do Mundial*. Disponível em: http://www.estado.rs.gov.br/portoalegre2014/principal_novo.php?idPersonalidade=5&menu=&view=not&capa=1&cod=430. Acesso em: 8 set. 2010.

PORTO ALEGRE. *Decreto n. 16.260, de 30 de março de 2009*. Regulamenta a Lei Complementar nº 605 de 29 de dezembro de 2008, que isenta do pagamento de tributos municipais as pessoas físicas, jurídicas e equiparadas nas situações que determina. Diário Oficial de Porto Alegre, 31 mar. 2009.

PORTO ALEGRE. *Decreto n. 16.796, de 16 de setembro de 2010*. Regulamenta a Lei Complementar nº 605, de 29 de dezembro de 2008, que isenta a pessoa física, jurídica ou equiparada, nacional ou estrangeira, do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre a transmissão “inter-vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos (ITBI), das taxas instituídas pelo Município de Porto Alegre e da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP), conforme determina, e dá outras providências; e revoga o Decreto nº 16.260, de 30 de março de 2009. Diário Oficial de Porto Alegre, 17 set. 2010.

PORTO ALEGRE. *Decreto n. 18.638, de 7 de maio de 2014*. Regulamenta o Fundo da Copa do Mundo de 2014 (FUNCOPA) e a alienação dos Índices da Copa 2014,

criados pela Lei Complementar nº 703, de 28 de setembro de 2012. Diário Oficial de Porto Alegre, 08 maio 2014.

PORTO ALEGRE. *Decreto n. 18.663, de 22 de maio de 2014*. Dispõe sobre a publicidade nos locais oficiais de competição da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, cria área exclusiva para prática de atividades comerciais e de publicidade, e dá outras providências. Diário Oficial de Porto Alegre, 23 maio 2014.

PORTO ALEGRE. *Lei Complementar n. 605, de 29 de dezembro de 2008*. Isenta a pessoa física, jurídica ou equiparada, nacional ou estrangeira, do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre a transmissão “inter-vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos (ITBI), das taxas instituídas pelo Município de Porto Alegre e da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP), conforme determina, e dá outras providências. Diário Oficial de Porto Alegre, 30 dez. 2008.

PORTO ALEGRE. *Lei Complementar n. 608, de 8 de janeiro de 2009*. Cria a Subunidade 4 na Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 16 da Macrozona (MZ) 4, define o seu Regime Urbanístico e dá outras providências. Diário Oficial de Porto Alegre, 14 jan. 2009.

PORTO ALEGRE. *Lei Complementar n. 609, de 8 de janeiro de 2009*. Define o Regime Urbanístico para a Subunidade 2 da Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 60 da Macrozona (MZ) 1, altera os limites das Subunidades 1, 2 e 3 da UEU 62 da MZ 1, cria as Subunidades 4, 5 e 6 na UEU 62 da MZ 1, define o Regime Urbanístico para as Subunidades 2, 3, 4, 5 e 6 da UEU 62 da MZ 1 e dá outras providências. Diário Oficial de Porto Alegre, 14 jan. 2009.

PORTO ALEGRE. *Lei Complementar n. 610, de 13 de janeiro de 2009*. Define Regime Urbanístico para Subunidade 2 da Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 8 da Macrozona (MZ) 2 e para a Subunidade 3 da UEU 80 da MZ 1, suprime a Área Especial de Interesse Institucional da Subunidade 3 da UEU 80 da MZ 1 e dá outras providências. Diário Oficial de Porto Alegre, 14 jan. 2009.

PORTO ALEGRE. *Lei Complementar n. 703, de 28 de setembro de 2012*. Estabelece as diretrizes para a implementação da infraestrutura necessária à realização da Copa do Mundo de 2014, implantação do Sistema Bus Rapid Transit (BRT) e do Metrô de Porto Alegre. Diário Oficial de Porto Alegre, 02 out. 2012.

PORTO ALEGRE. *Lei n. 10.839, de 26 de fevereiro de 2010*. Autoriza a desafetação do uso de bem comum do povo de próprios municipais localizados nas Avenidas Dr. Carlos Barbosa e Cel. Gastão Haslocher Mazon, com a finalidade de doação ao Grêmio Foot-Ball Porto Alegrense. Diário Oficial de Porto Alegre, 01 mar. 2010.

PORTO ALEGRE. *Lei n. 11.395, de 27 de dezembro de 2012*. Autoriza o Executivo Municipal a contratar, com instituições bancárias mantidas pelo Governo Federal – Caixa Econômica Federal (CEF) ou Banco do Brasil –, com recursos transferidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, operações de crédito até o limite de R\$ 461.923.415,52 (quatrocentos e sessenta e um milhões, novecentos e vinte e três mil, quatrocentos e quinze reais e cinquenta

e dois centavos), destinados à execução dos projetos de mobilidade urbana associados à Copa do Mundo de 2014. Diário Oficial de Porto Alegre, 27 dez. 2012. edição extra.

- PORTO, Bruno. PBH prepara perdão de multa milionária para 'hotéis da Copa'. In: *Jornal Hoje em Dia, Portal R7*. 13 fev. 2016. Disponível em: <http://www.hojeemdia.com.br/noticias/pbh-prepara-perd-o-de-multa-milionaria-para-hoteis-da-copa-1.378793>. Acesso em: 13 fev. 2016.
- PRETO, Breno. *CONTRATO FIFA: fechamento de ruas e desrespeito à legislação brasileira*. 14 nov. 2012. Comunicação INCT Observatório das Metrópoles. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=425:contrato-fifa-fechamento-de-ruas-indeniza%C3%A7%C3%B5es-e-desrespeito-%C3%A0-legisla%C3%A7%C3%A3o-brasileira&Itemid=164&lang=pt. Acesso em: 20 nov. 2015.
- PRI. MLA, 7ª edição. *For Brazil's new middle class, 'little strolls' are becoming a protest movement*. PRI's The World. 12 Feb. 2014. Academic OneFile. Disponível em: <http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CA359209877&v=2.1&u=capes&it=r&p=&sw=w&asid=ed123b409b4b97493a4a1d91995dec67>>. Número do documento Gale: GALE|A359209877. Acesso em: 1º dez. 2015.
- RABELLO, Sonia. Justa indenização nas expropriações imobiliária urbanas: justiça social e o enriquecimento sem causa. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 203-220.
- RAMALHO, Ana Maria Filgueira. O planejamento e a gestão metropolitana para Copa do Mundo de 2014: construções e desconstruções na Região Metropolitana do Recife. In: RAMALHO, Ana Maria Filgueira (org.). *Recife: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Rio de Janeiro: Oficina de Livros, 2015. p. 17-62.
- RECIFE. *Decreto n. 26.958, de 06 de fevereiro de 2013*. Regulamenta a Lei n. 17.553, de 06 de julho de 2009, que trata do Código Tributário Municipal do Recife. Diário Oficial Prefeitura de Recife, 07 fev. 2013.
- RECIFE. *Lei n. 17.553, 06 de julho de 2009*. Dispõe sobre a concessão de isenção de imposto sobre serviços - ISS para a Fédération Internationale de Football Association - FIFA e suas parceiras comerciais. Diário Oficial Prefeitura de Recife, 07 jul. 2009.
- RECIFE. *Lei n. 17.710, de 27 de maio de 2011*. Dispõe sobre parâmetros urbanísticos e normas de uso e ocupação do solo para edificações de uso coletivo que prestam serviço de hospedagem e institui a Outorga Onerosa nas hipóteses definidas nesta Lei objetivando a ampliação da capacidade de hospedagem na cidade do Recife para o evento da Copa do Mundo de 2014 e dá outras providências. Diário Oficial Prefeitura de Recife, 28 maio 2011.

- RECIFE. *Lei n. 17.873, 05 de junho de 2013*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e a Copa do Mundo FIFA de 2014 e dá outras providências. Diário Oficial Prefeitura de Recife, 08 jun. 2013.
- REZENDE, Renato Monteiro de. *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas: comentários à Lei nº 12.462, de 2011*. Textos para discussão. N. 100. Brasília, ago. 2011. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-100-o-regime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-comentarios-a-lei-no-12.462-de-2011>. Acesso em: 12 jan. 2016.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. O Processo da Habitat II: novos caminhos assumidos na politização do urbano. *In: XX Encontro Anual da ANPOCS*. GT Cidadania, Conflito e Transformações Urbanas. Caxambú (MG): ANPOCS, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5327&Itemid=361. Acesso em: 18 ago. 2015.
- RIBEIRO, Cláudio Rezende. *Urbanismo: farsa e tragédia se encontram em Belo Horizonte e Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.121/3522>. Acesso em: 03 jul. 2012.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos. Governança Empreendedorista e Megaeventos Esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira *In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 41-56.
- RIBEIRO, Rômulo José da Costa. Impactos da Copa do Mundo de 2014 em Manaus-AM. *In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 325-344.
- RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei n. 5804, de 20 de agosto de 2010*. Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito interno junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 23 ago. 2010.
- RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei n. 6.363, de 19 de dezembro de 2012*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e a Copa do Mundo FIFA de 2014, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 20 dez. 2012.
- RIO DE JANEIRO (Município). *Decreto n 33.777, de 10 de maio de 2011*. Dispõe sobre a concessão de licenças na área que delimita. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 11 maio 2011.
- RIO DE JANEIRO (Município). *Decreto n. 32.886 de 8 de outubro de 2010*. Define o "Legadômetro" e determina as diretrizes a serem observadas na avaliação das intervenções urbanas e dos equipamentos esportivos e de apoio relacionados à

Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 13 out. 2010.

RIO DE JANEIRO (Município). *Decreto n. 36.698, de 7 de janeiro de 2013*. Constitui Comissão e regula a concessão de licenças e autorizações relacionadas com os projetos dos equipamentos esportivos e de apoio destinados à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 8 jan. 2013.

RIO DE JANEIRO (Município). *Decreto n. 37.620 de 29 de agosto de 2013*. Constitui Grupo de Trabalho, com o objetivo de elaborar minuta de anteprojeto de lei, para regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e seu respectivo Relatório (RIVI), no âmbito do município do Rio de Janeiro. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 30 ago. 2013.

RIO DE JANEIRO (Município). *Decreto n. 38.367 de 11 de março de 2014*. Dispõe sobre a publicidade nos locais oficiais de competição da Copa Mundo FIFA Brasil 2014, cria área exclusiva para prática de atividades comerciais e de publicidade, e dá outras providências. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 12 mar. 2014.

RIO DE JANEIRO (Município). *Lei Complementar n. 104, de 27 de novembro de 2009*. Institui o Projeto de Estruturação Urbana - PEU dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá, nas XXIV e XVI regiões administrativas, integrantes das unidades espaciais de planejamento números 46, 47, 40 e 45 e dá outras providências. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 1º dez. 2009.

RIO DE JANEIRO (Município). *Lei Complementar n. 108, de 25 de novembro de 2010*. Define parâmetros urbanísticos e normas de uso e ocupação do solo, autoriza operação interligada, estabelece incentivos para a ampliação da capacidade de hospedagem na cidade do Rio de Janeiro e autoriza a alienação de imóveis, visando a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e dá outras providências. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 29 nov. 2010.

RIO DE JANEIRO (Município). *Lei n. 5.230, de 25 de novembro de 2010*. Institui incentivos e benefícios fiscais relacionados com a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e dá outras providências. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 26 nov. 2010.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei n. 9.626, de 02 de julho de 2012*. Autoriza o Estado do Rio Grande do Norte, por intermédio do Poder Executivo, a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal (CEF) e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 03 jul. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto n. 46.604, de 17 de setembro de 2009*. Modifica o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS). Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 18 set. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto n. 50.406, de 18 de junho de 2013*. Dispõe sobre a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei Federal nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 19 jun. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. *Justificativa*. PL 114/2009. Lei n. 13.255, de 09 de outubro de 2009. Disponível em:
http://proweb.procergs.com.br/temp/PL_114_200925012016231204_jus.pdf?25/01/2016%2023:12:05. Acesso em: 25 jan. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n. 13.093, de 18 de dezembro de 2008*. Introduz alterações na Lei n. 4.610, de 21 de novembro de 1963, alterada pela Lei nº 11.622, de 14 de maio de 2001, que autoriza o Poder Executivo a doar área de terras à Federação dos Círculos Operários do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 19 dez. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n. 13.255, de 09 de outubro de 2009*. Introduz modificações na Lei nº 8.115, de 30 de dezembro de 1985, que instituiu o IPVA, acrescentando o inciso IX e o § 7º ao art. 4º, na Lei nº 8.821, de 27 de janeiro de 1989, que instituiu o ITCD, acrescentando o inciso XI e o § 9º ao art. 7º, e na Lei nº 8.109, de 19 de dezembro de 1985, que dispõe sobre a Taxa de Serviços Diversos, acrescentando o inciso XXI e o § 4º ao art. 3º. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 13 out. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n. 14.181, de 28 de dezembro de 2012*. Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal – CEF – ou ao Banco do Brasil, destinada a financiamentos de contrapartida das obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC –, do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – e de empreendimentos de mobilidade urbana diretamente associados à realização da Copa do Mundo FIFA 2014 (COPA 2014), mediante prestação de garantia pela União, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 31 dez. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n. 14.194, de 31 de dezembro de 2012*. Dispõe sobre medidas relativas aos jogos e eventos relacionados à Copa do Mundo FIFA 2014 no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 02 jan. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n. 14.203, de 9 de janeiro de 2013*. Dispõe sobre a contratação, em caráter excepcional, para a elaboração e a execução de obras e serviços de arquitetura e de engenharia e adota o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC – no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 10 jan. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n. 14.488, de 26 de março de 2014*. Institui o Programa de Apoio à realização de Grandes Eventos Esportivos no Estado do Rio Grande do Sul em 2014. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 27 mar. 2014.

ROCHA, Maria Eduarda da Mota. O Estelita é mais do que o Estelita. *In: El País Brasil*. 29 nov. 2015. Disponível em:

http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/30/opinion/1448840154_656256.html.
Acesso em: 02 fev. 2016.

- ROLNIK, Raquel (org.). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: CAIXA/Instituto Polis/Senado Federal, 2002.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. In: *Revista de Direito da ADVOCEF*, ano VII, n. 13, nov. 2011.
Disponível em:
http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0278/2014/2014.1_Bibliografia_Complementar/Aula_04_texto_05.pdf. Acesso em: 22 set. 2015.
- ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, Mar. 2009. P. 4-5.
- ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 89, mar. 2011. p. 89-109.
- ROLNIK, Raquel (org.). *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do estatuto da cidade! - Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos*. - Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.
- SAKAMOTO, Leonardo. Em São Paulo, o Facebook e o Twitter foram às ruas. In: MARICATO, Ermínia *et al.* *Cidades Rebeldes. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 95-100.
- SALVADOR. *Decreto n. 24.868, de 27 de março de 2014*. Regulamenta a Utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, no âmbito da Administração Municipal. Diário Oficial do Município, Salvador, 28 mar. 2014.
- SALVADOR. *Lei n. 8.414, de 17 de junho de 2013*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e a Copa do Mundo FIFA de 2014, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Salvador, 18 jun. 2013.
- SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 672-688,

out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/04.pdf>. Acesso em: 13 set. 2015.

- SANTOS JR., Orlando Alves dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 136-155.
- SANTOS JR., Orlando Alves dos. Metropolização e Megaventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 21-40.
- SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. 542 p.
- SANTOS JR., Orlando Alves dos; LIMA, Caio Guimarães Rocha. Impactos Econômicos dos Megaeventos no Brasil: investimento público, participação privada e difusão do empreendedorismo urbano neoliberal. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 57-77.
- SANTOS JR., Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Claudio. Introdução. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ, 2011. p.13-26.
- SANTOS JR., Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ, 2011. p. 27-56.
- SANTOS, Fabiano. Do protesto ao plebiscito: uma avaliação crítica da atual conjuntura brasileira. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 96, jul. 2013. p. 15-25.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.
- SANTOS, Naiane Loureiro dos; NAZÁRIO, Rejane de Oliveira; NUNES, Lúcia Helena Ciccarini. O papel dos movimentos sociais perante as políticas públicas de governo para a realização da Copa de 2014, em Belo Horizonte. In: OLIVEIRA JR., Hélio Rodrigues de; FREITAS, Daniel Medeiros de; TONUCCI FILHO, João Bosco Moura (org.). *Belo Horizonte: os impactos da copa do mundo 2014*. Belo Horizonte: Del Rey; Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 157-183.
- SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 55.634, de 26 de março de 2010*. Isenta do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS

as operações com mercadorias e bens destinados à construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios a serem utilizados na Copa do Mundo da FIFA de 2014. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 27 mar. 2010.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 55.635, de 26 de março de 2010*. Isenta do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS as operações e prestações vinculadas à realização da Copa das Confederações da FIFA de 2013 e da Copa do Mundo da FIFA de 2014. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 27 mar. 2010.

SÃO PAULO (Estado). *Lei n. 14.163, de 25 de junho de 2010*. Autoriza o Poder Executivo a realizar operações de crédito com instituições financeiras internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, bancos privados internacionais, bem como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e a Caixa Econômica Federal - CEF, e dá outras providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 26 jun. 2010.

SÃO PAULO (Estado). *Lei n. 15.456, de 09 de junho de 2014*. Dispõe sobre medidas relativas à Copa do Mundo FIFA de 2014 e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 10 jun. 2014.

SÃO PAULO (Município). *Decreto n. 55.010, de 9 de abril de 2014*. Dispõe sobre as Áreas de Restrição Comercial, previstas na Lei Geral da Copa, e as atribuições das autoridades municipais durante os eventos da Copa do Mundo FIFA 2014. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 10 abr. 2014.

SÃO PAULO (Município). *Lei n. 14.863, de 23 de dezembro de 2008*. Concede isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS à prestação de serviços relacionados à Copa das Confederações de 2013, à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 24 dez. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 261-292.

SAULE JR., Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: SAFe, 1997.

SAULE JR., Nelson. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: SAFe, 2007.

SAULE JR., Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática. *In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: SAFe, 2002.

- SAULE JR., Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. *In: SAULE JR., Nelson (coord.). Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.* São Paulo: Max Limonad e Pólis, 1999b. p. 63-126.
- SAULE JR., Nelson (coord.). *Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.* São Paulo: Max Limonad e Pólis, 1999a.
- SAULE JR.; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *In: Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade.* SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). Santiago, Chile: HIC, 2010. p. 259-270.
Disponível em:
<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2015.
- SCHECHINGER, Carlos Morales. Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano. *In: Curso de Educación a Distancia Mercados de Suelo en Ciudades Latinoamericanas.* Lincoln Institute of Land Policy, março, 2005. Disponível em:
http://nute.ufsc.br/moodle/biblioteca_virtual/admin/files/bibliot._partic._aula_2_%5Ba%5D.pdf. Acesso em: 23 jan. 2016.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *In: Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n.1, jan./abr. 2006, p. 109-130.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Dos movimentos sociais às manifestações de rua: o ativismo brasileiro no século XXI. *In: Política & Sociedade*; v. 13, n. 28 (2014). p. 13-34. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p13>. Acesso em: 06 fev. 2016.
- SCHERER-WARREN, Ilse. O caráter dos novos movimentos sociais. *In: SCHERER-WARREN, Ilse & KRISCHKE, Paulo J. (org.). Uma revolução do cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul.* São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 35-53.
- SECCO, Lincoln. As Jornadas de Junho. *In: MARICATO, Ermínia et al. Cidades Rebeldes. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.* São Paulo: Boitempo, 2013. p. 71-78.
- SERRANO JR. Odoné. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e política públicas para o desenvolvimento.* 2011. Tese (Doutorado em Direito) Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011.
- SILVA, Alessandro Ferreira Cardoso da. Coalizões urbanas no país do Futebol: relações entre o megaevento Copa do Mundo 2014 e o mercado imobiliário. *In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, V.16, N.2, p.13-26, nov. 2014. Disponível em:
<http://unuhoospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/download/4821/4666>. Acesso em: 25 dez. 2015.
- SILVA, Alessandro; CLEMENTINO, Maria; LIMA, Huda; CÂMARA, Richardson; ALBUQUERQUE, Pedro; COCHAND, Angélique; PONTES, Marcelo; LUZARDO, Lucas. *Metropolização e Megaeventos: impactos da Copa do Mundo*

2014 em Natal-RN. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 345-366.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Sandra Regina Mota. *Transformações das Abordagens Urbanísticas e Ambientais na Gestão Territorial Brasileira: Confluências e Divergências no Direito de Propriedade, nos Instrumentos de Gestão e no Desenho Institucional*. 2011. 392 p. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, 2011. Disponível em: http://www.btdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4101. Acesso em: 13 fev. 2016.

SINGER, André. Cutucando Onças com Varas Curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 102, jul. 2015. Disponível em: http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1604/file_1604.pdf. Acesso em: 09 fev. 2016.

SINGER, André. *Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: Edusp, 2002.

SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SIQUEIRA, Lucimar Fátima. A questão da moradia em tempos de Copa do Mundo em Porto Alegre In: SOARES, Paulo Roberto (org.). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre: Deriva, 2015. p. 65-111.

SMITH, David. Life in 'Tin Can Town' for the South Africans evicted ahead of World Cup. In: *The Guardian*, 1 April 2010. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2010/apr/01/south-africa-world-cup-blikkiesdorp>. Acesso em: 03 jul. 2011.

SMOLKA, Martim O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 255-291.

SOARES, Paulo; SIQUEIRA, Lucimar; LAHORGUE, Mário; BERZAGUI, César. Metropolização e Megaeventos: impactos da Copa do Mundo no espaço urbano e na gestão urbana de Porto Alegre – RS. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015. p. 367-388.

- SOUSA JR., José Geraldo de. *Direito como Liberdade: o direito achado na rua*. Porto Alegre: SAFe, 2011.
- SOUSA JR., José Geraldo de. Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos. In: PINHEIRO, José Ernane; SOUSA JR., José Geraldo de; DINIS, Melillo; SAMPAIO, Plínio de Arruda (org.). *Ética, Justiça e Direito*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 93.
- SOUSA JR., José Geraldo de. *O direito achado na rua: concepção e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- SOUSA JR., José Geraldo de. Por uma concepção alargada de Acesso à Justiça. In: *Revista Jurídica da Presidência*. Vol. 10, n. 90, abr./maio 2008. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/ojs_saj/index.php/saj/article/view/223/212. Acesso em: 19 set. 2015.
- SOUSA JR., José Geraldo de. *Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas*. Porto Alegre: SAFe, 2002.
- SOUSA JR., José Geraldo de. Um direito achado na rua: o direito de morar. In: SOUSA JR., José Geraldo de. *Introdução crítica ao Direito – Série o Direito Achado na Rua – V.1*. Brasília: UNB, 1993. p. 34-35.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de; SOUSA JR., José Geraldo de. Cidadania achada na rua. In: *Correio Braziliense*, 20 jun. 2013. Disponível em: <http://www.unb.br/noticias/unbagencia/cpmod.php?id=94978>. Acesso em: 02 fev. 2016.
- SOUZA, Ângela Gordilho. Afinal, o que ficou da Copa 2014 para as Cidades-Sede no Brasil? Uma análise dos impactos urbanos em Salvador-Bahia. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2015a. p. 437-463.
- SOUZA, Angela Gordilho. Moradia, mobilidade e meio ambiente urbano: Afinal, o que ficou da Copa 2014 para as cidades-sedes no Brasil? Uma análise dos impactos urbanos em Salvador. In: SOUZA, Angela Gordilho (org.). *Salvador: os impactos da copa do mundo 2014*. Salvador: EDUFBA, 2015b. p. 20-49.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte. Cidades para todos: articulando capacidades sociais urbanas. In: *Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade*. SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). Santiago, Chile: HIC, 2010. pp. 13-20.

- TAVOLARI, Bianca Margarita Damin. *Direito e cidade: uma aproximação teórica*. 2015. 195 p. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Paulo, 2015.
- TEDESCO, Paulo Camargo. *A guerra fiscal travada entre os Estados da federação na exigência do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS): exigência pelo Estado de destino, do ICMS não recolhido no Estado de origem*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-10022015-082517/>. Acesso em: 23 jan. 2016.
- TEPEDINO, Gustavo & SCHREIBER, Anderson. O papel do Poder Judiciário na efetivação da função social da propriedade. In: *Cadernos RENAP*, n. 2, ano I, nov. 2001. p. 35-44.
- TEPEDINO, Gustavo. Contornos Constitucionais da Propriedade Privada. In: *Estudos em homenagem ao Professor Caio Tácito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 309-333.
- TERRA. Sul-africanos acusam governo de criar "campos de concentração". 07 jun. 2010. Disponível em: <http://esportes.terra.com.br/futebol/copa/2010/noticias/0,,OI4475903-EI14416,00-Sulafricanos+acusam+governo+de+criar+campos+de+concentracao.html>. Acesso em: 03 jul. 2012.
- TJDFT. *Brasília lança portal para a Copa do Mundo*. 15 abr. 2013. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2013/abril/brasil-portal-para-a-copa-do-mundo>. Acesso em: 11 fev. 2016.
- TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Towards a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. 11 set. 2012. *Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1207*. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2144939>. Acesso em: 15 mar. 2016.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-104.
- VAINER, Carlos. *Planejamento Territorial e Projeto Nacional: os desafios da fragmentação*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 9, N. 1, maio, 2007. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/167/151>. Acesso em: 26 dez. 2015.
- VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, Ermínia *et al.* *Cidades Rebeldes. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 35-40.

- VALE, Tania. *Mais “rolezinhos” pelo direito à cidade e contra a criminalização da juventude da periferia*. 08 fev. 2014. Disponível em: <http://www.diarioliberalidade.org/brasil/repressom-e-direitos-humanos/45739-vamos-construir-mais-%E2%80%9Crolezinhos%E2%80%9D-na-luta-pelo-direito-%C3%A0-cidade-e-contra-a-criminaliza%C3%A7%C3%A3o-da-juventude-da-periferia.html> Acesso em: 14 set. 2015.
- VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações críticas da política habitacional brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 341-354.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. Vol. V. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- VÉRAS, Maura P. B.; BONDUKI, Nabil. Política Habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 39-72.
- VESTENA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. 2016. 228f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 2001.
- WEBER, Max. A objectividade do conhecimento nas ciências e na política sociais. In: *Sobre a teoria das ciências sociais*. Tradução de Carlos Grifo Babo. Biblioteca de Ciências Humanas. Lisboa: Presença, 1974. p. 7-111.
- WERTH, Christopher. Kicked Out for the Cup? 03 jun. 2010. In: *Newsweek Magazine*. Disponível em: <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2010/06/04/kicked-out-for-the-cup.html>. Acesso em 03 jul. 2012.
- WALLIN, Claudia Varejão. Altos gastos fazem Suécia desistir de candidatura olímpica de 2022. 18 jan. 2014. In: *BBC Brasil*. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140118_estocolmo_desiste_candidatura_olimpiada_inverno_cv_. Acesso em: 03 fev. 2016.
- WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito*. 4. ed. São Paulo: RT, 2003.
- WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.
- ZANINI, Fábio. Moradora da favela de Blikkiesdorp, na Cidade do Cabo. 12 jun. 2010. Disponível em: <http://www.abahlali.org/node/7056>. Acesso 03 jul. 2012.